

**Andrea Xaxo Torres**

**ESPAIS NATURALS PROTEGITS I  
CONTROL JUDICIAL: ELS LÍMITS DE  
LA DISCRECIONALITAT  
ADMINISTRATIVA**

**TREBALL DE FI DE GRAU**

**Grau de Dret, Quart curs**

**Dirigit pel Dr. Ferran Pons Cánovas**



**Universitat Autònoma  
de Barcelona**

**Data de lliurament: 12 de Maig de 2016**

## Resum

La potestat discrecional de l'Administració Pública en la modificació de la classificació del sòl no té caràcter absolut, sinó que es desenvolupa, sempre motivant les decisions preses i vetllant pel compliment de l'interès general públic, en atenció als límits relatius al principi d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics, als establerts per la llei i als límits que són producte de pronunciaments judicials sobre actuacions arbitràries de l'Administració, en què sobrepassa aquests extrems.

Els dos blocs en què s'estructura aquest treball se centren en l'estudi d'un dels límits establerts per la jurisprudència espanyola, el "Principi de No Regressió", a la vista de dos casos reals de vulneració de la discrecionalitat Administrativa d'ens administratius de la Comunitat de Castella i Lleó, dels límits propis del principi d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics –de coherència, racionalitat i proporcionalitat- i del caràcter reglat del sòl urbanitzable d'especial protecció, ambdós en observança de dos casos també verídics, a la Comunitat de Catalunya.

## ÍNDIX

Abreviatures .....	4
CAPÍTOL I. INTRODUCCIÓ .....	5
CAPÍTOL II. ELS ESPAIS NATURALS PROTEGITS I EL PRINCIPI DE NO REGRESSIÓ. 9	
1. CAS “LAS NAVAS DEL MARQUÉS” .....	11
A. Presentació del cas.....	11
B. Exposició dels arguments de les parts .....	12
C. Anàlisi dels Fonaments de la Sentència TSJCyL, de 29 de setembre de 2006 (RJCA 2007/174) .....	14
D. Anàlisi dels Fonaments de la Sentència del TS de 25 de març de 2010 ( RJ 2010/4543) .....	18
2. CAS “MONTAÑA PALENTINA” .....	20
A. Presentació del cas.....	20
B. Exposició dels arguments de les parts .....	25
C. Anàlisi dels Fonaments de la Sentència del TSJCyL, de 8 de gener de 2008 (RJCA 2008/155). .....	27
E. Anàlisi dels Fonaments de la Sentència del TS, de 25 de gener de 2012 (RJ 2012/3200) .....	31
F. La modificació del PORN per la Llei 5/2010, de 28 de maig de modificació de la Llei 4/2000, de 27 de juny, de Declaració del Parc Natural de Fuentes Carrionas i Fuente Cobre – Montaña Palentina. Sentència del TC, de 5 de març de 2015. ....	34
3. EL PRINCIPI DE NO REGRESSIÓ A LA VISTA DELS CASOS “LAS NAVAS DEL MARQUÉS” I “FUENTES CARRIONAS Y FUENTE COBRE – MONTAÑA PALENTINA” .....	36
CAPÍTOL III. LES LIMITACIONS DE LA DISCRECIONALITAT ADMINISTRATIVA EN LA CLASSIFICACIÓ DEL SÒL I LA SEVA INCIDÈNCIA EN LA PROTECCIÓ DELS ESPAIS NATURALS .....	44
1. CAS “PLATJA DEL CASTELL DE PALAMÓS”. .....	45
A. Presentació del cas.....	45
B. El Pla General d’Ordenació de 1986 .....	46
C. Mobilització ciutadana i Referèndum.....	46
D. Anàlisi dels Fonaments de la Sentència del TSJC, de 30 de maig de 1995 .....	47
E. Posteriors actuacions de la Comissió Provincial d’Urbanisme de Girona i pronunciaments del TSJC.....	50
E. Anàlisi dels Fonaments de les Sentències del TS de 28 de novembre de 2000, i de 22 de setembre de 2001.....	51

2. CAS “LA TORRE NEGRA” .....	52
A. Presentació del cas.....	52
B. El Pla General Metropolità de 1976 i la revisió del Programa d’Actuació urbanística ..	52
C. La Reclassificació del sòl: d’urbanitzable a no urbanitzable d’especial protecció.....	53
D. Sòl no urbanitzable ordinari .....	54
E. Actual situació i les possibles solucions que planteja l’Ajuntament de Sant Cugat .....	58
3. LES LIMITACIONS DE LA DISCRECIONALITAT EN LA CLASSIFICACIÓ DEL SÒL A LA VISTA DELS CASOS DE LA PLATJA DE CASTELL DE PALAMÓS I LA TORRE NEGRA. ....	59
CONCLUSIONS .....	63
BIBLIOGRAFIA CITADA.....	66

## Abreviatures

CA	Comunitat Autònoma
CCAA	Comunitats Autònomes
CE	Constitució Espanyola de 1978
EAC	Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006
EACLL	Estatut d'Autonomia de la Comunitat de Castella i Lleó
FJ	Fonament Jurídic
LEC	Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de Julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa
Llei 30/1992	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
LUCyL	Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León
PAU	Pla d'Actuació Urbanística
PEIN	Pla d'Espais d'Interès Natural
PGM	Pla General Metropolità
PGOU	Pla General d'Ordenació Urbanística
PORN	Pla d'Ordenació dels Recursos Naturals
S.A.	Societat Anònima
S.L.	Societat Limitada
STC	Sentència del Tribunal Constitucional.
STS	Sentència del Tribunal Surem.
STSJ	Sentència del Tribunal Superior de Justícia
STSJC	Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya
STSJCyLL	Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Castella i Lleó
TUE	Tractat de la Unió Europea de 7 de febrer de 1992 signat a Maastricht
TFUE	Tractat de Funcionament de la Unió Europea
TRLS	Real Decret Legislatiu 2/2008, pel qual s'aprova el text refós de la llei del sòl.
TRLUC	Decret Legislatiu 1/2005, de 26 de Juliol, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'Urbanisme de Catalunya.

## CAPÍTOL I. INTRODUCCIÓ

“La ciutat és, *prima facie*, insostenible, ja que substitueix recursos no renovables (la terra fèrtil) per asfalt i formigó i desborda de forma desmesurada la capacitat de càrrega del territori, i utilitza recursos de territoris distants; per aquesta raó, el procés d’urbanització és vist des d’una perspectiva ambiental com insostenible”<sup>1</sup>. La contínua urbanització dels espais i de l’augment de zones periurbanes, àrees metropolitanes i expansió dels nuclis urbans suposa un repte al compliment d’aquest desenvolupament sostenible que apareix internacionalment contemplat de forma expressa i amb naturalesa política en la Declaració de Rio sobre el Medi Ambient i el Desenvolupament, en la Conferència de les Nacions Unides sobre el Medi Ambient i el Desenvolupament, de 1992<sup>2</sup>, instant als Estats a la consecució d’un desenvolupament sostenible amb protecció del medi ambient i millora de la qualitat de vida de les persones, establint les normes reguladores objectius d’ordenació i prioritats ambientals (Principis 4, 8 i 11). En la Conferència Europea de les Ciutats i Pobles Sostenibles, 1994, Aalborg, Dinamarca, de la que es derivà la Carta d’Aalborg, s’exigeixen planejaments urbanístics sostenibles, però és en l’any 2004, a la IV Conferència Europea de Ciutats i Pobles Sostenibles, quan s’estableix com a compromís que els Estats assumeixin un paper estratègic en el disseny i la planificació urbana, i a enfocar els aspectes ambientals cap al benefici comú. A nivell internacional existeixen nombrosos textos en què els Estats signataris es comprometen a la promoció i instauració d’aquest desenvolupament urbanístic, essent els dos citats els que s’avançaren a la resta en el tractament d’aquest objectiu.

La planificació urbana dins d’una ciutat dotada d’un model urbanístic sostenible passa per la classificació dels espais amb elements naturals, ecològics i paisatgístics com sòl no urbanitzable, ordinari o preferiblement d’especial protecció, per la limitació d’usos que s’hi poden establir, i pel manteniment d’aquesta classificació quan aquests elements ambientals es mantinguin en els terrenys, dues actuacions recollides en la potestat de l’Administració de reclassificació del sòl no urbanitzable, i en el principi jurisprudencial de no regressió, respectivament.

---

<sup>1</sup> Així ho manifestava TAMAMES, com senyala LORA – TAMAYO VALLVÉ, M., *Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, hacia el desarrollo urbano sostenible*, Dykinson, Madrid, 2006, p. 16.

<sup>2</sup> Encara que la primera introducció del terme s’efectuà per l’informe “Nuestro Futuro Común”, de la Comissió Mundial del Medi Ambient i Desenvolupament, o “Informe Brundtland”.

Ambdues són actuacions administratives per les quals l'Administració Pública fa ús de les seves competències discrecionals, si bé pot excedir-les, com en els casos que seran presentats i analitzats, supeditant interessos públics i generals sota de privats. Suposen a més una afectació a la ciutat amb un model urbanístic sostenible (recollit en l'article 3 de la Llei 2/2002, vigent en el cas treballat, i esmentat en els articles 2 i 3 de la Ley 10/1998 i la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, respectivament, que es limiten a senyalar que el desenvolupament urbanístic de la ciutat haurà de ser sostenible) definit per la vigent llei catalana com "la configuració de models d'ocupació del sòl que evitin la dispersió del territori, afavoreixin la cohesió social, considerin la rehabilitació i la renovació en sòl urbà, atenguin la preservació i la millora dels sistemes de vida tradicionals a les àrees rurals i consolidin un model de territori globalment eficient" (art. 3.2 TRLUC), una tasca que ha de quedar garantida amb l'exercici de les competències urbanístiques (art. 3.3 TRLUC).

La recalssificació del sòl no urbanitzable representa una gran consideració per l'Administració Pública dels interessos generals i pel compliment d'aquest deure de treballar per una ciutat amb un model urbanístic sostenible, doncs pretén, sovint front interessos privats d'entitats promotores interessades en la urbanització dels terrenys urbanitzables que tenen en propietat, establir-hi un règim de protecció pel qual els seus valors ambientals hagin de ser preservats i disposin d'una salvaguarda respecte d'afectacions que podrien sofrir en se urbanitzats, garantint l'interès públic de protecció d'espais naturals. Una actuació que suposa la constatació, per part de l'Administració, d'espais que considera susceptibles de preservació i que protegeix exercint les seves facultats discrecionals en la modificació del planejament (conferides per l'art. 32 TRLUC), però que pot comportar l'extralimitació d'aquelles potestats, en especial quan pretengui la classificació d'un sòl com no urbanitzable especialment protegit, motiu pel qual, doctrina i jurisprudència han elaborat un conjunt de criteris pels quals avaluar la concurrència (o no) d'arbitrarietat en les seves actuacions, tals com lla coherència interna de la decisió, la racionalitat i la proporcionalitat de la mateixa.

La reclassificació del sòl no urbanitzable que disposa d'uns valors excepcionals a nivell ambiental, paisatgístic i ecològic a urbanitzable, és una pràctica concebuda recentment pels Tribunals com un principi del Dret Mediambiental, el "Principi de No Regressió",

pel qual es delimita la discrecionalitat de l'Administració Pública a l'hora de disminuir el grau d'empara del sòl quan els elements naturals que el caracteritzaven no han desaparegut, tot disminuint-ne el grau de protecció. Les bases del Principi de No Regressió, ja considerat des del món acadèmic, foren plantejades en la Rio + 20, la Conferència de les Nacions Unides sobre el Desenvolupament Sostenible, a Rio de Janeiro (Brasil), del 20 al 22 de juny de 2012, concretament en la Declaració "El futuro que queremos", en la que es reconeix la insuficiència dels progressos efectuats des de la Declaració de Rio de 1992 en la integració de les tres dimensions del desenvolupament sostenible –l'econòmica, la social i l'ecològica<sup>3</sup>. Però fou en la Resolució adoptada en el Congrés Mundial de la Naturalesa de la Comissió de Dret Ambiental de la IUCN (WWC-2012-Res-128-SP), en el període de sessions a Jeju, República de Corea, 6 al 15 de setembre de 2012, anomenada "Necesidad de la no regresión en el marco del derecho y la política ambientales", en la que s'instà als governs nacionals al reconeixement d'aquest Principi, necessari per aconseguir un desenvolupament sostenible, i es sol·licità a la Comissió Mundial de Dret Ambiental (CMDA) de la UICN la continuació en l'estudi i la promoció d'aquest principi en el marc del dret i la política ambientals, a nivell internacional, regional i nacional.

A nivell estatal, si bé no destaca una doctrina extensa o àmplia respecte d'aquest principi, cal senyalar la Sentència del Tribunal Suprem de 10 de juliol de 2012, bàsica en la introducció i l'aplicació del principi en el context del Dret Urbanístic i Mediambiental espanyol; una sentència que serà comentada en els següents apartats, però de la que en podem indicar la realització d'un examen sobre el compliment de cada punt estructurador del principi per la determinació de la seva procedència o, per contra, de l'actuació arbitrària de l'Administració Pública en qüestió.

El present treball es dirigeix a l'estudi de la incidència de la disciplina del Dret Urbanístic sobre la protecció i conservació del medi ambient, partint de casos reals en

---

<sup>3</sup> La dimensió econòmica defensa que a llarg termini és possible que el desenvolupament econòmic avanci sense la destrucció dels recursos naturals; la social va lligada al terme d'equitat, i comporta la consideració de les generacions futures, les persones més desfavorides i la disminució dels abusos de poder; segons Redclift, "la gestión y los conflictos ambientales están relacionados con dos procesos: la forma en la que las personas dominan la naturaleza y la dominación ejercida por algunas personas sobre otras". Per últim, la vessant ecològica es correspon amb el deteriorament del medi ambient i amb la sostenibilitat del desenvolupament.

Vid. ARTARAZ, M., "Teoría de las tres dimensiones de desarrollo sostenible", *Ecosistemas, Revista de Ecología y Medio Ambiente*, Asociación Española de Ecología Terrestre (AEET), nº3 2001, p. 6.



els que s'ha discutit aquesta relació i abordant determinades actuacions discrecionals de l'Administració Pública relatives a aquella protecció per via del planejament urbanístic i la seva modificació, concretament, la reclassificació del sòl no urbanitzable i la reclassificació del sòl no urbanitzable a urbanitzable, dues cares de la mateixa moneda en l'actuació de l'Administració, via planejament urbanístic, sobre la classificació dels terrenys.

Per mitjà d'aquesta tasca, es pretén analitzar des del Dret Urbanístic i Mediambiental l'eficàcia dels existents "recursos" o elements que permeten la preservació de l'entorn natural vers la seva urbanització, concretament els esmentats principi de no regressió i la capacitat discrecional de l'Administració en la reclassificació de sòls no urbanitzables, partint de l'anàlisi jurídica de quatre casos jurídics, i el posterior aprofundiment teòric en l'aplicació d'aquests mecanismes i l'eficàcia que han provat tenir en cada cas, a fi de determinar-ne la utilitat i, reiteradament, l'eficàcia en la preservació de l'entorn natural.

## **CAPÍTOL II. ELS ESPAIS NATURALS PROTEGITS I EL PRINCIPI DE NO REGRESSIÓ**

La classificació del sòl és una competència autonòmica, com a tècnica urbanística, d'acord amb l'article 148.1.3<sup>a</sup> de la Constitució Espanyola, per la qual s'estableixen els diferents tipus de sòl que poden existir; així, i als efectes que interessin en el present document, en la legislació urbanística de la Comunitat de Castella i Lleó es regulen el sòl urbà, l'urbanitzable i el sòl rústic, d'acord amb els corresponents articles 11, 13 i 15 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCyL).

L'Administració Pública, per mitjà del Planejament Urbanístic i de la modificació i revisió dels Plans Urbanístics, té competència per delimitar un terreny en un o altre tipus de sòl<sup>4</sup> exercint un “ius variandi” limitat; la discrecionalitat característica del planejament es manifesta clarament a l'hora de configurar determinades classes de sòl<sup>5</sup>, com ocorre amb el sòl no urbanitzable ordinari, una potestat discrecional que desapareix quan es tracta de “terrenys que reuneixen els valors mereixedors d'una especial protecció (...) essent –doncs- de caràcter reglat” (STS de 20 de maig de 2011 (ROJ 2977/2011)).

Es tracta però d'una discrecionalitat condicionada a la defensa de l'interès general i pels principis constitucionals d'organització de l'Administració Pública d'eficàcia, descentralització, desconcentració i coordinació<sup>6</sup> i el compliment de l'imperatiu legal i que ha de motivar la presa de decisions no derivades d'elements reglats; a més de limitacions de caire legal, com les anteriors, n'existeixen de jurisprudencials; és el cas, en l'àmbit de la classificació del sòl i la seva afectació del principi jurisprudencial de “No Regressió”.

Tal limitació neix a nivell terminològic com a “principi de prohibició del retrocés”, i reflecteix la fixació d'un principi pel qual jurídicament no sigui permesa l'alteració de la protecció d'espais naturals per mitjà de la classificació del sòl, de forma que restin

---

<sup>4</sup> Vid. XALABARDER AULET, M., *Guía Básica de La práctica del urbanismo*, Icaria, Barcelona, 2007, p. 43.

<sup>5</sup> Vid. DELGADO BARRIO, J., *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1993, p. 28.

<sup>6</sup> Vid. SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo, Parte General*, Tecnos, Madrid, 2013, p. 84.

desemparats i exposats a la seva degradació ambiental quan les característiques que convertiren aquestes zones naturals en objecte de protecció no han desaparegut i es mantenen vives en elles. Aquest principi, per tant, té com a principal objectiu que el sistema de protecció de l'entorn “no efectui retrocessos en els avanços ja aconseguits per cada Estat, comporta tenir clar que les metes aconseguides en matèria del dret al desenvolupament sostenible siguin permanents i vinculants, tant per l'Administració Pública, com per tots els administrats”<sup>7</sup>.

El caràcter regressiu de la normativa pot ésser apreciat per mitjà de determinats aspectes o indicadors, com ho és la disminució del seu grau d'efectivitat respecte de l'aconseguit anteriorment, la manca de suficient justificació tècnica i jurídica que motivi la disminució de protecció de l'espai en qüestió, així com l'afectació negativa a nivell ambiental que pugui ser derivada de la nova regulació. I és que la reclassificació dels sòls no urbanitzables a urbanitzables sovint és recolzada per interessos socioeconòmics sense que existeixin causes científiques o tècniques que evidencin la no necessitat de preservació ambiental de la zona, la disminució del seu valor natural que provoqui la seva reclassificació urbanística.

Es tracta d'un principi que, “generat dins l'àmbit dels Drets Humans de tercera Generació” i “formant part del Dret Humà a un ambient sa i ecològicament equilibrat”<sup>8</sup>, ha sigut reconegut per la jurisprudència espanyola, que l'ha relacionat, des de les diferents sentències emeses al respecte, amb la legislació interna de l'Estat i amb la de la Unió Europea. Així doncs, d'acord amb les STS de 30 de setembre de 2011, de 20 de març de 2012 i de 10 de juliol de 2012, es connecta amb els diferents principis i objectius de la Ley del Suelo (principi de desenvolupament territorial i urbà sostenible, limitacions establir-tes sobre els terrenys pertanyents a la Xarxa Natura 2000, i minimització de l'impacte del creixement urbanístic al medi i la regeneració dels nuclis urbans existents), amb el contingut de l'article 45 de la Constitució Espanyola<sup>9</sup>, i amb el

---

<sup>7</sup> Vid. SAGOT RODRÍGUEZ, A., *El Principio de no regresión en materia ambiental: Análisis de dos casos de directrices transgresoras*, Actualidad Jurídica Ambiental, 4 de març de 2013, p. 2, a: [http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2013/03/2013\\_03\\_Sagot\\_Principio-no-regresion.pdf](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2013/03/2013_03_Sagot_Principio-no-regresion.pdf) [Consultat el 08 de Febrer de 2016].

<sup>8</sup> Vid. SAGOT RODRÍGUEZ, *El Principio de no regresión*, cit., p. 2.

<sup>9</sup> La STC 102/1995, de 26 de juny de 1995, recorda el dret a gaudir d'un medi ambient adequat pel desenvolupament de la persona i el deure dels poders públics de vetllar per la seva conservació, i posa de manifest “l'íntima connexió” entre l'ordenació territorial i urbanística, el medi ambient i la millora de la

dels Tractat de la Unió Europea (TUE) i el de Funcionament de la Unió Europea (TFUE) que contenen, respectivament, diversos articles referents a la conservació del medi ambient, com la promoció del desenvolupament sostenible (art. 3.3 TUE) i l'atorgament de la competència compartida entre els Estats Membres relativa al foment d'un desenvolupament sostenible (art. 11 TFUE).

El present apartat es destina a l'estudi del Principi de No Regressió en relació al Dret Urbanístic, la modificació del planejament i les afectacions a l'entorn natural, així com la seva protecció i preservació, tot partint de l'anàlisi del principi jurisprudencial de Dret Ambiental de No Regressió, en relació als procediments judicials aquí anomenats “Las Navas del Marqués” i “Montaña Palentina”, en base a les corresponents SSTSJCyL 2007/174, de 29 de setembre de 2006 i 2008/155, de 8 de gener de 2008, i SSTS de 25 de març de 2010 (ROJ 2010/4543) i de 25 de gener de 2012 (ROJ 2012/3200), en què l'Administració Pública vulnerà aquest principi per mitjà de la classificació de sòl especialment protegit com a urbanitzable delimitat, i a través de la modificació del planejament vigent per la instal·lació de pistes d'esquí alpí, prohibides pel planejament original; una pràctica condemnada pels Tribunals en virtut d'aquell principi.

## **1. CAS “LAS NAVAS DEL MARQUÉS”**

### **A. Presentació del cas**

El següent cas a estudiat és el tractat en la STSJ de Castella i Lleó de 29 de setembre de 2006 (RJCA/2007/174), en el que s'estimà parcialment el recurs contenciós-administratiu interposat per un particular, el Senyor César, contra una Ordre de la Conselleria de Foment del 23 d'octubre de 2003, que confirmava l'Acord de la Comissió Territorial d'Urbanisme d'Urbanisme d'Àvila, del 30 d'Abril de 2003, que aprovà de forma definitiva la revisió de les normes urbanístiques municipals de Las Navas del Marqués i front l'Ordre de la Conselleria de Foment del 23 d'octubre de 2003, que desestimà el recurs d'alçada interposat per actor contra el citat acord; està constituïda la part demandada per la Junta de Castella i Lleó i, com a codemandats, per

---

qualitat de vida de les persones, essent necessària una “compatibilització i harmonització” entre el desenvolupament urbà i el medi ambient.

l'Ajuntament de Las Navas del Marqués, i les entitats Asociación de Propietarios de la Ciudad Ducal i Residencial Aguas Nuevas S.L.

El recurs es fonamentava en la classificació del sòl de dos terrenys en concret: d'una finca propietat de la part actora, i d'un terreny d'una extensió aproximada de 210 hectàrees, localitzat al Sud Oest del casc urbà del municipi de Las Navas del Marqués, propietat de la mercantil "Residencial Aguas Nuevas, S.L.", que els adquirí per mitjà d'un concurs públic i que ara constitueixen el comentat Sector Suzd-4 "Ciudad del Golf". Es tracta d'una finca amb un elevat valor ambiental, natural, paisatgístic i ecològic, en tant que l'atravessen dos rierols –el del Consejero i del Corcho-, conté un dens pinar de pi resiner en molt bon estat de conservació i nombroses espècies animals l'habiten; es troba inclòs en la zona Zepa, Lic i Zona d'Importància per la cigonya negra i transcorren pel sector quatre vies pecuàries, i la densa població de pi resiner conforma un espai idoni per la nidificació de la cigonya negra. Tot i els exposats elements naturals que, a primera vista, transmeten la necessària protecció i conservació del territori en què es troben, aquest sector fou reclassificat per mitjà de la modificació de les normes urbanístiques com a urbanitzable delimitat, en base a la proposta de construcció d'un camp de golf i una urbanització de vivendes unifamiliars al barri de La Estación, desfent-ne la protecció<sup>10</sup>.

### **B. Exposició dels arguments de les parts**

La part actora formulà el recurs en base a dos principals qüestions, essent-ne la principal –als efectes que ens interessin- la seva disconformitat respecte la classificació com sòl urbanitzable delimitat del "Sector Sud-4, Ciudad del Golf", considerant que pels "valors naturals i paisatgístics que concorren en el terreny", haurien de ser classificats com sòl rústic de protecció natural; la següent de les qüestions feia referència a la disconformitat amb la classificació dels terrenys de la seva propietat, classificats com a sòl rústic de protecció natural paisatgística-, considerant que haurien de ser classificats com a sòl urbanitzable.

Respecte la pretensió referida al "Sector Sud-4, Ciudad del Golf", considera la part actora que, a diferència de com ho estableix l'Ordre impugnada, les normes

---

<sup>10</sup> Concretament, es preveia efectuar la següent urbanització: número màxim de vivendes: 1600, densitat de 7,60 vivendes per ha, aprofitament net de 0,1693 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, 300.000 m<sup>2</sup> per ús residencial, 37.000 m<sup>2</sup> per ús terciari, 5000 m<sup>2</sup> per magatzem, 24.000 m<sup>2</sup> per a zones verdes i 24.000 m<sup>2</sup> per equipaments.

urbanístiques haurien de classificar el sòl del sector com rústic de protecció natural, i no com a urbanitzable delimitat, en base als elements naturals de què disposa, exposats en l'apartat anterior, que li atorguen un gran valor paisatgístic i natural.

D'altra banda, estima la part actora que la reclassificació d'aquest sòl no ha estat suficientment motivada en la memòria de la corresponent modificació del planejament, en la memòria vinculant, incomplint així els articles 38 i 51 de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León, i no seguint els dictàmens jurisprudencials establerts fins el moment, pels quals front la reclassificació del sòl per l'establiment de macro instal·lacions esportives, és requisit bàsic plasmar a la memòria una extensa i explícita motivació sobre les modificacions efectuades. I relaciona directament amb la manca de justificació a la memòria l'existència d'interessos econòmics de caire privat prevalents sobre els mediambientals. Conclou que les actuacions administratives exposades conformen una extralimitació en les facultats discrecionals de l'Administració en la tasca de modificació del planejament urbanístic, de manera que considera, actua de forma arbitrària.

La Junta de Castella i Lleó va oposar, front el recurs de la demandant, el compliment dels requisits formals necessaris, estant suficientment justificat el canvi de classificació en la Memòria del Planejament i la permissió, per part de la "legislació específica i sectorial aplicable", de classificar el sòl com a urbanitzable, essent per tant compatible amb la conservació de l'espècie de la cigonya negra, activitat a què es destinen en part els terrenys del sector, així com el que es trobi en una zona proposta com a LIC, ni l'existència de vies pecuàries.

Exposà que tot i el valor natural de l'espai, resultava prevalent donar resposta a aquella necessitat turística en aquell espai que provoqui, amb el seu emplaçament, un menor impacte ambiental, per ja estar en aquest cas envoltat de nuclis urbanitzats o urbanitzables, i resultar més senzilla la seva edificació per pertànyer aquests terrenys a un únic propietari; al·legà que el fet que els terrenys, amb anterioritat a la redacció i entrada en vigor de les normes Urbanístiques de 1989 fossin classificats com a sòl urbanitzable atorgava uns drets adquirits prèviament que s'havien de respectar, en perjudici dels valors naturals que no són susceptibles de protecció d'acord amb l'article 15.2 LUCyL, per no trobar-se en la zona afectada una suficient massa forestal. D'altra

banda, amb aquest nou pla es pretenia instal·lar un camp de golf a l'espai natural, una “infraestructura” que respecta el medi ambient i l'entorn natural molt més que d'altres processos urbanístics, preveient-se a més una baixa edificabilitat i reduïda densitat de vivendes i la submissió del Pla Parcial al procediment d'Avaluació Ambiental, de manera que en ell s'hi estableixin mesures correctores o compensatòries.

Afegí com a instrument de prova de les seves al·legacions la Declaració d'Impacte Ambiental sobre el projecte del Pla Parcial del sector, publicada per mitjà de la Resolució de 20 de febrero de 2004, de la Conselleria de Medi Ambient de la Junta de Castella i Lleó, document promogut per Residencial Aguas Nuevas, SL, en el que es declarava que les mesures contemplades en aquesta mateixa declaració permetien compatibilitzar el desenvolupament del Pla Parcial amb la conservació dels hàbitats i espècies protegits per les Directives 79/409/CEE i 92/43 CEE, en tant que, com senyalà l'Ajuntament de Las Navas del Marqués, com a part codemandada, el Sector pertanyia a Àrea d'Influència de la zona de Protecció de la Cigonya Negra i Àliga Imperial, i no a l'Àrea Crítica; al·legà també que el projecte “Ciudad del Golf” fou “àmpliament difós i debatut”, sense que se'n formulessin al·legacions en contra, i que en varen ser favorables tots els informes emesos per les Administracions interventores.

Per últim, senyala que la discrecionalitat de què disposa l'Administració Local a l'hora de classificar un determinat sòl com a urbanitzable o no urbanitzable augmenta, resulta més àmplia, de manera que no ha actuat de forma arbitrària.

Els mateixos arguments relatius a la suficient motivació de la memòria i a l'actuació dins l'àmbit de l'“ius variandi” de l'Administració varen esgrimit les Les codemandades Associació de propietaris de Ciudad Ducal i Residencial Aguas Nuevas, S.L.

### **C. Anàlisi dels Fonaments de la Sentència TSJCyL, de 29 de setembre de 2006 (RJCA 2007/174)**

El TSJCyL dictà sentència sobre el cas el 29 de setembre de 2006, en la que senyalà, en relació a la finca propietat de la part actora, la correcta classificació com sòl no urbanitzable especialment protegit, per pertànyer a la zona ZEPA, no formar part d'un nucli de població i per manca de potència i capacitat dels seus serveis urbanístics.

Respecte els terrenys del Sector Suzd-4, la Sala examina la normativa urbanística aplicable i la voluntat del legislador amb la seva elaboració i la regulació de la classificació del sòl, en aquest cas, de la Comunitat de Castella i Lleó. Senyala el Tribunal la importància dels elements ambientals que podrien haver influït en l'elaboració i determinació d'aquesta classificació, atenent a l'estreta relació entre la classificació del sòl i els elements naturals que s'hi poden situar, essent unes "forces antagòniques que s'accentuen, per una banda, i se serveixen de contrapès, per l'altra".

Així, es refereix a la Llei 6/1998 sobre el Règim del Sòl i Valoracions, concretament a la seva definició del sòl no urbanitzable, de classificació positiva, reglada i no residual i, a continuació, a la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCyL), en desenvolupament de la normativa bàsica de l'anterior llei, per la qual tenien condició de sòl urbanitzable aquells terrenys que no poguessin ser considerats com sòl urbà o rústic<sup>11</sup>.

Considera la Sala que, per mitjà de les actuacions de l'Administració, s'encabien terrenys en aquesta classificació d'urbanitzable que per les seves característiques històriques, ambientals, faunístiques, arqueològiques, etc., estan sotmesos a un règim de protecció que esdevingui incompatible amb plans d'ordenació territorial o la legislació sectorial, o bé aquells sobre els que el propi planejament estimi necessària l'aplicació d'aquest règim de protecció pels mateixos motius, o per imperatiu del principi d'utilització racional dels recursos naturals, d'acord amb criteris objectius de caràcter territorial o urbanístic recollits en les normes urbanístiques (art. 9 Llei 6/1998).

Desenvolupa aquella llei la Llei 5/1999, d'Urbanisme de Castella i Lleó, en l'article 15 de la qual es preveu que seran classificats com a sòl rústic aquells terrenys que estiguin sotmesos a un règim d'especial protecció per raó de les seves característiques, hagin de ser sotmesos a tal règim, estiguin amenaçats per riscos naturals o tecnològics incompatibles amb la seva urbanització –com inundacions, incendis o contaminació–, i, per últim, aquells la urbanització de la qual, d'acord amb la llei i amb les normes

---

<sup>11</sup> Cal senyalar que aquesta classificació de caire residual fou eliminada per mitjà de l'article 18 de la Ley [Castilla y León] 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo, vigent a partir del 19 d'octubre de 2014, moment en què el caràcter residual passà pertànyer al sòl rústic.



reglamentàries, no sigui adequada; a la vegada, el sòl rústic conté diverses categories de sòl rústic, en funció de les seves característiques.

En relació a la voluntat del legislador a l'hora d'elaborar la llei, fa referència el Tribunal al contingut de l'Exposició de Motius de la citada Llei 5/1999, relatiu a l'adaptació de la normativa urbanística de la Comunitat a les característiques i problemes de la mateixa, entre els quals cita la rellevància que s'ha de donar al tractament del sòl rústic i dels petits municipis, nombrosos en nombre i necessitats alguns d'ells encara de dotació urbanística, de manera que sigui més adequada i necessària la localització de noves construccions en aquests nuclis, a fi de millorar-ne la urbanització.

De la lectura de la normativa urbanística i del sòl de la Comunitat se'n desprèn que la classificació del sòl com a rústic o no urbanitzable d'especial protecció és una decisió plenament reglada, doncs no es tracta, com s'ha comentat, d'una classificació residual (en tant que ho és la del sòl urbanitzable), sinó que recull la normativa totes aquelles característiques de què ha de disposar un terreny per poder ser classificat de tal forma.

Senyala el Tribunal que aquesta nova classificació del sòl es contradiu amb el contingut de les Directives abans senyalades, sobre les zones Zepa, Lic i d'Importància de la Cigonya Negra, així com el decret de Castella i Lleó 83/1995, de 11 de maig, pel que s'aprova el Pla de Recuperació de la Cigonya Negra, les mesures complementàries dictades per a la seva protecció dins la Comunitat, la LUCyL i la Llei 4/1989, de 27 de maig, de Conservació dels Espais Naturals i de la Flora i Fauna Silvestre<sup>12</sup>. Resulta contrari el Pla Parcial a les anteriors normatives pels següents motius:

Estableix l'article 9 de la Llei 5/1999, d'Urbanisme de Castella i Lleó que l'ús del sòl s'ha d'adaptar a les característiques naturals i culturals del seu entorn, així com la seva urbanització i edificació, i el número 36.2 que el Planejament haurà de respectar el medi ambient i procurar-ne la protecció i conservació, especialment en el cas del sòl rústic, sobre el que podran establir-se mesures de recuperació dels espais naturals i de la flora i fauna silvestres.

---

<sup>12</sup> Cal senyalar que no són d'aplicació en aquest cas les alteracions introduïdes a l'última llei per la Disposició Final 1ª de la Llei 43/2003, de 21 de novembre, de Monts per ser de data posterior a l'adopció de l'Acord i la resolució recorreguts per la part actora.

Pel que fa a la Llei de Conservació, 4/1989, estableix en el seu article 26 l'obligació de l'Administració Pública d'adoptar aquelles mesures necessàries per la conservació i protecció d'espècies animals i vegetals que visquin en estat silvestre a l'Estat espanyol i establir els règims idonis per aconseguir aquella protecció, així com l'obligació de donar preferència a les mesures de conservació i preservació d'aquestes zones, fixada en l'article 27.

Respecte el Decret que aprova el Pla de Recuperació de la Cigonya Negra, i les mesures complementàries dictades per la seva protecció a la Comunitat, defineixen les àrees crítiques per aquesta espècie catalogada com en perill d'extinció pel RD 439/1990, i considera com hàbitat de la mateixa tots els terrenys no urbanitzables inclosos en Zona d'Importància per la Cigonya Negra a la Comunitat, aquells que per les seves característiques o ubicació geogràfica resulten adequats pel seu adequat manteniment.

Així les coses, partint de la vigent normativa exposada, i atenent a les característiques naturals i ambientals del paratge al llarg d'aquest escrit exposades, resulta clar per la Sala concloure la no adequada classificació del sòl del Sector Suzd-4, per no protegir els valors naturals de l'espai tal com ho preveu la normativa, incomplint les mesures de conservació de l'entorn. Considera que la nova classificació no disposa de suficient motivació, doncs l'existent tant a la Memòria com a les respostes de les al·legacions presentades en el període d'informació no estan suficientment justificades, per no complir amb les previsions de la normativa urbanística ni la sectorial mediambiental, i al fer "il·lusòries les mesures de conservació i protecció que corresponia aplicar a tal zona ZEPA i d'Importància per la Cigonya Negra".

**El Pla Parcial sobre Las Navas del Marqués esdevé, a ulls de la Sala, una clara vulneració de la discrecionalitat administrativa en el planejament, que ha de ser de caràcter limitat, un cop ha quedat provat el valor paisatgístic, natural, ambiental i ecològic d'una zona que es pretén urbanitzar classificant-la com a sòl urbanitzable delimitat, incomplint els continguts de lleis urbanístiques i ambientals. No aprecia un interès públic de tal magnitud que justifiqui aquest canvi en el planejament, molt més lligat a la preservació de l'entorn natural de la Comunitat que a la construcció de grans complexes d'oci amb àrees residencials i camps de golf.**

La classificació com a sòl urbanitzable esdevé contrària a la pròpia LUCyL, per ignorar els ja exposats criteris reglats per la classificació d'uns terrenys com a sòl rústic (en atenció a les seves qualitats naturals, paisatgístiques, ecològiques o ambientals) i per no respectar l'interès principal i bàsic de la Llei 6/1989: la conservació i protecció del medi ambient, una protecció que, segons la Sala, no es podria aplicar en cas de dur a terme les previsions del Pla Parcial per aquest Sector.

Rebutja la Sala la classificació del sòl com a urbanitzable que, segons la demandada, s'ha de decidir en el corresponent EIA, en tant que correspon la determinació de la classificació al punt d'elaboració o revisió del Planejament General o les Normes Urbanístiques Municipals, moment en què a més, cal estudiar l'impacte ambiental que les construccions poden provocar sobre l'entorn, estudi que no s'ha realitzat ni amb que s'ha complementat la memòria del planejament, necessària donat l'ús que se li vol donar al sòl i atenent a les exigències jurisprudencials al respecte (exigència d'una prèvia Avaluació d'Impacte Ambiental en aplicació de la Disposició Final Segona de la Llei 4/1989, de 27 de març, de Conservació dels Espais Naturals, i de la Flora i la Fauna Silvestre).

Finalment, la Sala declara que no és conforme a la llei la declaració de tots els terrenys com a sòl urbanitzable delimitat del Sector Suzd-4, sense poder però determinar quina és la classificació que li correspon al sòl, per impediment de l'article 71.2 LJCA.

Així, s'estima des del TSJ Castella i Lleó parcialment el recurs Contenciós – Administratiu, anul·lant la nova classificació del sòl en el Sector Suzd-4, Ciudad del Golf, i essent desestimada la impugnació referida a Direcció000.

#### **D. Anàlisi dels Fonaments de la Sentència del TS de 25 de març de 2010 ( RJ 2010/4543)**

Després de la publicació d'aquesta sentència, l'Ajuntament de Las Navas del Marqués preparà i presentà un recurs de cassació contra la mateixa, al·legant: infracció de l'article 71.2 LJCA, en relació a la Llei 6/1998, per substituir en la sentència la Sala funcions corresponents a l'Administració, adoptades doncs en excés de jurisdicció i per mitjà de les seves potestats discrecionals; infracció de l'article 102.3 de la Constitució i 248.3 de la LOPJ, en relació amb l'article 24 de la CE, per manca de motivació de la sentència i conseqüent provocació d'indefensió, per no indicar els articles concrets que en principi contradiu la classificació del Sector Suzd-4; per infracció de l'article 9.2 de

la Llei 6/1998, i la regulació del sòl no urbanitzable; i, per últim, per infracció de la Directiva 92/43/CEE i els articles 2 i 3 del Decret que la transposa, per considerar de forma errònia que aquestes disposicions impliquen de forma directa que la classificació dels terrenys del Sector Suzd-4 sigui no urbanitzable. Semblants van ser els motius del recurs interposat per Aguas Nuevas, S.L., relatius a la incorrecta interpretació de les Directives.

Rebutja el Tribunal Suprem aquestes interpretacions de les normes, senyalant que la sentència del TSJ de Castella i Lleó no indica que la correcta classificació del sòl sigui no urbanitzable a causa de pertànyer a les zones Zepa i Lic, sinó que la motiva aquest fet juntament amb el conjunt de valors naturals, ambientals, paisatgístics i ecològics que, d'acord amb la legislació urbanística i mediambiental, exigeixen la seva protecció per mitjà del planejament urbanístic.

Així mateix descarta les infraccions denunciades per l'Administració de la Comunitat, doncs dels informes tècnics aportats a les actuacions, que exposen la importància dels valors naturals i ambientals de l'entorn, tot i no manifestar de forma plenament expressa la seva no variació en el temps ni la incompatibilitat de la seva conservació amb la construcció del complex d'oci, se n'extreuen clarament les conclusions reclamades com a inexistents, senyalant la Sala que el recurs de cassació no és una mena de segona instància que permet tornar a presentar i plantejar els mateixos fets i drets, de manera que no s'accepten els motius de cassació relatius a la càrrega de prova de la part actora (art. 217.2 LEC), sobre la incorrecta valoració de la mateixa (art. 348 LEC) i la conseqüent infracció del Dret a la tutela judicial efectiva, de l'art. 24 CE.

Per últim, descarta l'al·legació d'infracció per inaplicació de l'art. 62.1.e/ de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, sobre nul·litat de ple dret dels actes de l'Administració Pública, per la que l'Administració esperava que les seves pretensions fossin declarades nul·les per motius de forma o procediment, en comptes d'analitzar els motius de fons per dictar la corresponent sentència, per evitar així situacions perjudicials per l'Administració. La descarta per manca de consistència, doncs la declaració de nul·litat d'actuacions no pot basar-se en el resultat o les conseqüències que aquesta pugui originar, sense tenir sentit que el Tribunal no estudiï les raons de fons del cas.

Desestima així el recurs, imposant les costes als recurrents a tres parts iguals.

## 2. CAS “MONTAÑA PALENTINA”

### A. Presentació del cas

El Parc Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre – Montaña Palentina és un espai natural localitzat a la Província de Palència, a la comarca de Castella i Lleó, que afecta diversos municipis de la zona; fou declarat Parc Natural l'any 2000 per mitjà de la *Ley 4/2000, de 27 de junio, de Declaración del Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia)* en atenció al valor paisatgístic de la zona i a la seva riquesa ecològica<sup>13</sup>. Prèviament a la seva qualificació com a Parc Natural, la zona de Fuentes Carrionas fou inclosa en el Plan de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad de Castilla y León per la Ley de Espacios Naturales, rebent llavors el nom de Fuentes Carronas y Fuente Cobre i establint mesures de protecció i preservació de la mateixa<sup>14</sup>.

El “Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre – Montaña Palentina”, atenent a les condicions naturals ja esmentades, considerà com a figura de protecció més indicada per a la mateixa la de Parc Natural, per poder amb ella combinar i compatibilitzar la protecció del medi natural amb el desenvolupament d'activitats humanes; és la Llei 4/2000 l'instrument de declarar-la Parc Natural, elaborada i dictada d'acord amb la Llei 4/1989, per la qual s'estableix la competència de les Comunitats Autònomes de dur a terme la declaració de Parcs Naturals sobre zones naturals situades dins el seu territori. Es tracta la primera d'una breu llei del contingut de la qual s'extreu la finalitat i els objectius de preservar una zona d'alt interès ecològic per tal de prohibir determinades activitats que en puguin suposar el seu deteriorament, assegurar l'establiment d'activitats humanes sempre compatibles amb aquella preservació del medi, impulsant així un desenvolupament socioeconòmic de la zona

---

<sup>13</sup> En tant que la seva climatologia situada entre la regió atlàntica i la mediterrània origina unes condicions climàtiques idònies per constituir hàbitat d'espècies vegetals i animals protegides i, fins i tot, en perill d'extinció, com l'ós bru o l'isard.

<sup>14</sup> Després d'evaluar els recursos naturals de l'àrea, d'acord amb l'article 22 de la Ley 8/1991 de 10 de mayo, d'Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León; seguint les directrius de l'article 32 del mateix text legislatiu, es modificà el nom de la zona natural pel de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina.

sempre supeditat als objectius de protegir les concretes espècies vegetals i animals que l'habiten i restaurar aquells espais i ecosistemes que han estat deteriorats, en línees generals.

L'any 2006 s'aprovà el Decret 13/2006 de 9 de Març, per mitjà del qual es modificà el Decret 140/1998 –el seu Annex I– pel que s'aprovava el ja citat Pla d'Ordenació dels Recursos Naturals de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre – Motnaña Palentina. Aquesta modificació es dirigia de forma directa a l'establiment d'una estació d'esquí alpí en la zona de San Glorio a Lleó i les seves immediacions a Palència i Cantàbria, activitat d'instal·lació prohibida pels articles 47, apartat vuitè i 63 apartat quart del Pla d'Ordenació, motivada per la demanda social i empresarial d'establiment d'activitats d'oci centrades en el gaudi del medi natural, sol·licitada pels diversos Ajuntaments de les àrees pertanyents al Parc Natural i per les Corts de Castella i Lleó i justificada jurídicament per mitjà de l'al·legació de l'article 9, apartat quart del Pla d'Ordenació, en el que s'introdueix el desenvolupament socioeconòmic de les poblacions que integren la zona protegida sempre compatibilitzant-ho amb la conservació del medi.

Disposa el Decret la necessitat d'efectuar avaluacions de l'impacte ambiental que tal activitat podria efectuar sobre l'entorn en el que es pretenia ubicar-la i a continuació estableix la modificació de tots aquells articles que en el Pla d'Ordenació estableixen la prohibició expressa o implícita d'establiment de pistes d'esquí alpí, alteració consistent en l'eliminació d'aquells fragments contenidors d'aquella veda o introducció de permissió d'infraestructures o instal·lacions necessàries pel funcionament de les pistes, concretament en els articles 12, 17, 23, 27, 29, 47 i 63; al llarg del breu text s'insisteix en la conservació dels valors naturals del Parc, geològics i geomorfològics, el respecte dels cursos dels rius, així com la limitació de construir edificacions de nova planta i d'establiment d'elements artificials limitadors del camp visual excepcionant la possible alteració de tots aquests principis o fonaments de la modificació a la construcció d'activitats d'oci, afectació que es durà a terme amb el mínim impacte possible en la zona d'ús limitat i ús compatible del Parc, donat el foment de les activitats esportives i d'oci que es preveu dur a terme amb aquesta modificació.

Partint d'una motivació i justificació normativa, es dirigeix el Decret 13/2006 a l'alteració dels citats articles del PORN de la següent forma:

L'article 12 passa d'aquesta redacció:

4. "Se limitarán las actuaciones, infraestructuras e instalaciones que supongan un impedimento o modificación a la normal circulación de las aguas por sus cauces, salvo las mínimas imprescindibles para el abastecimiento a poblaciones y los usos agropecuarios tradicionales de la zona".

A la següent, de manera que s'afegeix el fragment "ligadas a estaciones de esquí alpino" a l'article de tal manera que les aquelles activitats epr mitjà de les quals s'abasteixi la zona dels serveis o productes necessaris pel desenvolupament d'activitats humanes incloguin l'abastiment a les instal·lacions d'un possible complex hiberna

4. "Se limitarán las actuaciones, infraestructuras e instalaciones que supongan un impedimento o modificación a la normal circulación de las aguas por sus cauces, salvo las mínimas imprescindibles para el abastecimiento a poblaciones, los usos agropecuarios tradicionales de la zona **y las ligadas a estaciones de esquí alpino**".

En l'article 17 s'afegeix un fragment normatiu pel que es pugui garantir l'establiment d'instal·lacions radiofòniques que podria necessitar aquell complex d'oci:

Redacció original de l'article 17:

2. "Se evitará la introducción en el medio natural de cualquier elemento artificial (incluidas torres de comunicación, antenas, transformadores, o publicidad exterior) que limite el campo visual, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva".

Redacció modificada, "ampliada o extesa" de l'article 17:

2. "Se procurará evitar la introducción en el medio natural de cualquier elemento artificial (incluidas torres de comunicación, antenas, transformadores, o publicidad exterior) que limite el campo visual, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva. **No obstante, al ser necesario que todos los núcleos urbanos del Parque dispongan de servicios como televisión, radio, teléfono o**

**electricidad, podrán establecerse las infraestructuras que sean imprescindibles para conseguir dichos objetivos.**

Pel que fa a l'article número 23, la seva modificació resulta clarament dirigida no al possible desenvolupament a la zona d'activitats humanes d'oci, sinó expressament encaminada a l'establiment de pistes d'esquí alpí, eliminant-ne la prohibició expressa que contenia la seva redacció original, que tan sols deixava la porta oberta a l'establiment d'instal·lacions d'esquí nòrdic, per les seves característiques, amb un impacte molt menor i notablement menys agressiu sobre el medi respecte de la modalitat nòrdica:

3. "Se fomentarán las actividades deportivas y de recreo, debiéndose minimizar el impacto ambiental de aquellas que requieran la creación de infraestructuras permanentes. **La construcción de nuevas estaciones de esquí, que en ningún caso podrán ser de esquí alpino,** y la modificación de las existentes en el interior del Espacio Natural, deberán someterse al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental".

Redacció final de l'article 23:

3. "Se fomentarán las actividades deportivas y de recreo, debiéndose minimizar el impacto ambiental de aquellas que requieran la creación de infraestructuras permanentes. **La construcción de nuevas estaciones de esquí y la** modificación de las existentes en el interior del Espacio Natural, deberán someterse al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental".

Continuant amb les modificacions dels preceptes del PORN, l'article 27 passa de considerar com a altament inadequades per la preservació dels valors geològics i geomorfològics de l'espai aquelles activitats o infraestructures que alterin el paisatge i suposin moviments de terres i/o activitats extractives, a establir que totes aquelles que suposin aquestes mesures –moviments de terres i activitats extractives–, hauran de ser prèviament sotmeses a avaluació i posteriorment dirigides a aconseguir certa integració paisatgística:



“Se conservarán estrictamente los singulares valores geológicos y geomorfológicos de estas áreas, evitándose toda acción o actividad que altere de algún modo los mismos. En particular, se **considera inadecuado, de cara a la permanencia de dichos valores, la realización de infraestructuras que alteren el paisaje, así como la realización de movimientos de tierras y actividades extractivas.**

“Se conservarán estrictamente los singulares valores geológicos y geomorfológicos de estas áreas, evitándose toda acción o actividad que altere de algún modo los mismos. **La realización de movimientos de tierras, actividades extractivas o la instalación de infraestructuras que puedan alterar significativamente el paisaje requerirá de una adecuada evaluación y, en cualquier caso, la adopción de las oportunas medidas de integración paisajística.**”.

Dos articles més endavant es pot localitzar una altra modificació, per mitjà de la qual desapareix la no permissió gairebé absoluta d'edificacions de nova planta a les zones de més valor de l'espai Natural per donar lloc a l'aparició d'una excepció que permeti aixecar edificacions de nova planta per a usos agraris o ramaders, extenent-ho a usos d'interès públic vinculats a l'oci, quan disposin d'una avaluació favorable respecte del seu Impacte Ambiental:

4. "Se evitarán con carácter general las edificaciones de nueva planta en las zonas de más valor del Espacio Natural".

4. "Se evitarán con carácter general las edificaciones de nueva planta en las zonas de más valor del Espacio Natural. Excepcionalmente podrán realizarse construcciones indispensables para el desarrollo de la actividad agraria o ganadera para lo cual será precisa la autorización de la Administración del Espacio Natural. **Asimismo, se podrán autorizar, previo sometimiento al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental y de conformidad con la legislación urbanística, usos de interés público vinculados al ocio porque se aprecie la necesidad de su emplazamiento en suelo rústico a causa de sus específicos requerimientos en materia de ubicación.**"

Respecte els articles 47 i 63, la modificació opera seguint el patró establert en l'anterior article 23: fent desaparèixer una prohibició expressa d'establiment d'infraestructures d'esquí alpí o eliminant-la parcialment:

Article 47, en la seva versió original i en la modificada, respectivament:

8. "La construcción de nuevas estaciones de esquí, que **en ningún caso podrán ser de esquí alpino**, y la modificación de las existentes en el interior del Espacio Natural".

8. "La construcción de **nuevas estaciones de esquí** y la modificación de las existentes en las Zonas de Uso limitado y Uso Compatible".

Article 63, en la seva versió original i en la modificada, respectivament:

4. "**Se prohíbe la instalación de nuevas infraestructuras de cualquier tipo con destino a la práctica del esquí alpino**".

4. "En las **Zonas de Reserva: Se prohíbe la instalación de nuevas infraestructuras de cualquier tipo destinadas a la práctica de esquí alpino**."

I és a partir de l'enteniment de la discrecionalitat administrativa, dels seus límits i del principi de no regressió en l'àmbit de la discrecionalitat en context d'urbanisme que les modificacions que el Decret 13/2006 de 9 de març estableix sobre el Decret 140/1998 – el seu Annex I- pel que s'aprova el Pla d'Ordenació dels Recursos Naturals de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre – Motnãña Palentina no sembla que es corresponguin amb la legalitat.

#### **B. Exposició dels arguments de les parts**

Així ho considera l'Associació per la Defensa dels Recursos Naturals de Cantàbria (ARCA), que presentà front el Tribunal Superior de Justícia de Castella i Lleó, a Valladolid, demanda contra l'Administració de la Comunitat de Castella i Lleó, al·legant la vulneració, amb l'aplicació del Decret 13/2006 de 9 de març, vulneració del principi constitucional d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics (art. 9.3 CE), incompliment de la Directiva 79/409/CEE relativa a la conservació d'aus silvestres, la Directiva 92/43/CEE relativa a la conservació dels hàbitats naturals i de la flora i fauna silvestres i el Real Decret 1997/1995 pel que es transposa aquesta última Directiva.

Considera la part demandant, d'ara en endavant ARCA, que amb la seva actuació, l'Administració demandada ha incomplert l'article 6 del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre – Montaña Palentina (PORN), sobre la vigència i revisió del Pla, pel qual s'estableix que pot ésser modificat i revisat, realitzant els mateixos tràmits seguits per la seva aprovació, doncs considera no es donen els requisits necessaris per a la seva alteració, doncs al·leguen, “nació con la finalidad de establecer medidas para asegurar la protección, conservación, mejora”, de manera que la construcció d'instal·lacions destinades a la pràctica de l'esquí alpí, i d'explotació de titularitat privada no es correspon amb els supòsits de modificació que engloba i permet el seu article sisè ni amb la finalitat de protecció del medi del PORN, quedant palès a partir d'informes elaborats per tècnics especialistes en la matèria la greu degradació que patiria l'entorn natural sobre el que se centra el PORN i la seva modificació per mitjà del Decret 13/2006, englobant això el medi, la fauna i la flora.

És aquesta disminució del nivell de protecció de l'espai al·legada per la part demandant que, en conclusió a la seva demanda, sol·licita la declaració de nul·litat de la resolució impugnada, així, del Decret 13/2006.

S'oposa l'Administració a aquesta demanda i rebut els arguments esgrimits per la demandant al·legant que amb la modificació del PORN es compleix de forma correcta el seu article 6, doncs efectivament han variat les circumstàncies de forma suficient com per a la seva alteració, però sense especificar les raons per les quals ha considerat l'ens públic aquest canvi de situacions ni a quin àmbit pertanyen, si al natural, per haver variat les condicions climatològiques, florals o faunístiques, si socioeconòmiques, doncs com s'ha esmentat la Llei reguladora de la Llei 4/2000 preveu la permissió d'establiment a la zona natural protegida d'activitats humanes que suposi i impulsi un desenvolupament socioeconòmic respectuós i compatible amb el medi. Considera així mateix que amb l'establiment de les pistes d'esquí alpí en què es basa la modificació realitzada pel decret 13/2006 no afecta ni infringeix el règim de protecció de l'espai natural per les citades Directives Europees ja que es preveu la realització d'anàlisis i estudis sobre la repercussió ambiental que podria tenir la seva instal·lació.

La motivació de les actuacions d'alteració de l'Annex I es recull en la Memòria del Projecte del Decret, on s'indica que tot i el valor ambiental, ecològic, faunístic i

paisatgístic de l'espai Natural –valors reconeguts per les Directives esmentades i la designació de la zona com LIC i ZEPA per la Unió Europea a través de les esmentades Directives-, s'ha donat a la zona un rellevant augment de la demanda d'establiment d'activitats d'oci que es desenvolupin en el propi espai natural de Montaña Palentina, que han coincidit amb interessos empresarials per la seva construcció; així, el Govern de la Comunitat de Castella i Lleó considerarà que donada la demanda, i en empara de l'article 6 del PORN i de l'objectiu del seu article 9 de permetre amb la protecció del medi el desenvolupament socioeconòmic de la zona, la mesura més adequada a la situació consistia en la modificació del PORN i l'establiment d'una estació hivernal en la zona de San Glorio, a Lleó, en les immediacions de Palència i Cantàbria.

Resulten doncs il·lustradores les alteracions sofertes pel PORN, juntament amb les al·legacions de l'Administració de la Comunitat de Castella i Lleó, que denoten una clara voluntat d'establiment de les instal·lacions esmentades –com s'observa a partir de la nova redacció dels articles 12, 17, 23, 47 i 63-, però una manca d'interès en la plena i efectiva protecció de l'espai natural, doncs si bé en alguns dels “nous” articles s'estableix que les infraestructures que alterin el medi hauran de sotmetre's a un estudi del seu impacte ambiental –tal i com s'observa en l'article 29-, la insistent intenció d'establir-hi una activitat que resulta plenament incompatible amb les progressives mesures de protecció que s'han anat abocant sobre aquesta zona natural –abans exposats-, reflecteix la manca d'interès per la total protecció de l'entorn, que es procura encobrir amb l'establiment de mesures com les de l'article 29, clarament ineficaces per la preservació de l'espai en vistes a la construcció de les pistes d'esquí alpí.

### **C. Anàlisi dels Fonaments de la Sentència del TSJCyL, de 8 de gener de 2008 (RJCA 2008/155).**

Un cop s'han considerat aquestes mesures protectores del medi i s'atén a la nova redacció dels articles del PORN, se'n deriva una sensació de manca de voluntat per a la conservació de l'espai i del Parc Natural en el seu conjunt, centrant l'atenció l'Administració sobre els interessos socioeconòmics de la zona, i no els naturals, considerant erròniament que els primers són, d'acord amb la redacció del PORN –del seu article 9-, un dels objectius bàsics del Pla.

Igualment rep aquesta conducta el Tribunal, que de l'anàlisi de la Memòria del Projecte de Decret pel que es modifica el Pla indica que, si bé se senyala en ella la rellevància paisatgística i ambiental de l'entorn -essent el territori amb una important població d'ós cantàbric, motius pels quals la zona fou designada com a zona ZEPA i proposta com a LIC, com ja s'ha esmentat-, no es deriva de les actuacions de la Junta la intenció de protecció de l'entorn, essent la finalitat de la Modificació del PORN l'alteració del règim del protecció del Parc Natural per l'augment del turisme a causa de les instal·lacions d'esquí alpí i la conseqüent millora de l'economia local.

Requisit necessari pel canvi de classificació del sòl no urbanitzable especialment protegit és el canvi en els valors naturals que motivaven tal classificació, de manera que la disminució del seu grau de protecció es correspongui amb els elements d'importància ambiental, paisatgística i ecològica que conservi. La Junta al·lega la concurrència d'aquestes variacions en l'espai, però com senyala el Tribunal, no ho acredita ni presenta cap tipus d'informe o document que recollís la disminució de la rellevància natural i ecològica de l'entorn protegit, com tampoc cap avaluació per la que, havent estudiat l'impacte ambiental de la possible instal·lació de pistes d'esquí alpí sobre el Parc, es demostrés viable la seva construcció i el seu caràcter poc agressiu amb el medi natural, "la repercussió que sobre la protecció, conservació, millora i utilització racional de l'espai natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre – Montaña Palentina" (FJ 5è). Tampoc presenta les iniciatives presentades pels Ajuntaments pertanyents al Parc Natural i de les Corts de la Comunitat de desenvolupament de les activitats d'oci.

Aquesta variació de circumstàncies no només no queda provada per la Junta, ans el contrari, els dos informes presentats per les universitats de Lleó i Salamanca insisteixen en el greu perjudici que la seva instal·lació produiria sobre el medi natural, afectant negativament la riquesa geològica i les espècies vegetals i animals d'una zona que, queda provat, no ha patit cap tipus de variació que hagi provocat la seva degradació ambiental i la disminució de la seva rellevància natural, independentment del canvi que haguessin pogut experimentar les condicions socials o econòmiques de la zona; senyalen que les modificacions del PORN són plenament incompatibles amb la conservació de l'espai natural des del punt de vista geomorfològic i paisatgístic, i amb la supervivència de determinades espècies vegetals i faunístiques, com també

incompatible resulta el desenvolupament d'una activitat d'aquesta naturalesa amb les condicions ambientals pròpies del Parc Natural: extreu el Tribunal d'un dels informes que la climatologia de la Península Ibèrica és altament sensible al Canvi Climàtic, essent-ne la principal conseqüència l'augment de les temperatures que impediria la pràctica de l'esquí per sobre dels 2000 metres d'altura, a causa de la manca de recursos necessaris pel desenvolupament d'aquesta activitat (principalment, la manca de neu) de manera que seria econòmicament inviable el desenvolupament d'aquesta activitat en el Parc Natural.

No accepta el Tribunal l'argument de la Junta, pel qual la producció d'un canvi en les circumstàncies socioeconòmiques de la Comunitat era motiu suficient en què fonamentar la modificació del Pla, centrant-se doncs en donar resposta als objectius generals de desenvolupament socioeconòmic del Decret, i passant per alt l'objectiu prioritari que considerà ja el planejament de 1998<sup>15</sup>, que prohibeix en tot cas l'establiment d'estacions d'esquí alpí; objectiu també, de caràcter prioritari de la declaració del Parc Natural (art. 2.1 Ley 4/2000) el de preservació de l'entorn, i de caràcter bàsic el relatiu a promoure el desenvolupament socioeconòmic de la regió (art. 2.4 Ley 4/2000). De fet, indica el Tribunal que la instal·lació d'unes pistes d'esquí alpí al Parc Natural ja fou considerada, essent descartada pel planejador a la vista dels elements i valors naturals de l'espai, que convertien ambdós objectius incompatibles, essent doncs preponderant el prioritari, i comportant la prohibició de la construcció d'instal·lacions per la pràctica d'esquí alpí (en els articles 4, 47.3 i 63.4 del PORN).

Tampoc amb la modificació es respecten els requisits formals que estableix l'article 6 del PORN per poder modificar aquest Pla, doncs disposa que serà requisit per la modificació del seu contingut la variació de les circumstàncies o criteris que haguessin motivat la seva aprovació, així, la variació de les condicions de l'entorn natural que motiví la disminució del seu grau de protecció, i no la variació de les condicions socioeconòmiques o de caire diferent al de les naturals que intenta introduir l'Administració demandada en justificació del compliment de l'article 9 del PORN.

---

<sup>15</sup> Concretament, la conservació i protecció dels recursos naturals, la seva vegetació, flora, fauna, gea i paisatge, preservant la diversitat genètica i mantenint la dinàmica i estructura funcional dels ecosistemes (art. 9 PORN).

Manifesta el Tribunal la no possibilitat d'alterar les disposicions i prohibicions del planificador sense suficient motivació: **“Con lo expuesto se quiere poner de relieve que si el planificador decidió que era necesario para hacer efectivo el objetivo prioritario del PORN prohibir las estaciones de esquí alpino y consideró que éstas eran incompatibles con el régimen de protección que establecía no puede posteriormente, sin una justificación adecuada, contravenir la decisión anterior en una cuestión no regida por la discrecionalidad ni amparada por la genérica potestad reconocida a aquél de modificar o revisar el planeamiento anterior (ius variandi), pues la posibilidad de introducir modificaciones está limitada por el propio PORN al caso en que hayan variado las circunstancias y criterios tenidos en cuenta anteriormente”**.

Senyala que efectivament, la modificació del PORN constitueix un acte fonamentat en la defensa d'interessos de caire social i econòmic als quals es dóna preponderància sobre els de caràcter ecològic o preservador per rebaixar el grau de protecció del Parc, fet il·legal per disminuir no només la prioritat que al criteri conservacionista atorga el Decret 140/1998 i la Llei 4/1990 (estableixen aquestes lleis un règim de protecció de l'espai natural, de restauració, de conservació i restauració), sinó també l'article 45 CE que imposa als poders públics els deures de defensar i restaurar el medi ambient, així com la Llei estatal 4/1989, de 27 de març de Conservació dels Espais Naturals i de la Flora i la Fauna Silvestre (que regula la protecció del medi, centrant-se en els espais naturals i la flora i fauna silvestre ) i la Llei 8/1991, de 10 de maig (en la que es disposa que donada la riquesa ambiental dels espais naturals de Castella i Lleó, se'n durà a terme una tasca de conservació i preservació a fi de garantir-ne la supervivència), d'Espais Naturals de la Comunitat de Castella i Lleó dictada en compliment d'aquell mandat, així com la vulneració de les Directives 79/09/CEE i 92/43/CEE, relatives a la conservació de les aus silvestres i a la conservació dels hàbitats naturals i de la flora i la fauna silvestres, respectivament, així com incompliment del Real Decret 1997/1995 que transposà aquesta última normativa europea.

Respecte la il·legalitat, senyala el Tribunal: **“Es ilegal la preeminencia que al desarrollo económico-social se otorga en la Modificación impugnada sin examinar y evaluar previamente su compatibilidad con la conservación, protección y mejora**

**de los recursos naturales y ecosistemas existentes en el Espacio Natural porque no es cierto, frente a lo que sostiene la Administración demandada, que la Modificación respete el régimen de protección que tenía el Parque Natural estableciendo ahora la obligación de someterse a evaluación de impacto ambiental los futuros proyectos de estaciones de esquí alpino antes prohibidos, sino que lo ha rebajado”.**

És així que el Tribunal estima el recurs presentat per ARCA i declara nul de ple dret, de conformitat amb l'establert a l'article 62.2 de la Llei 30/1992, de 29 de novembre, del Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú, el Decret 13/2006, de 9 de març, pel que es modifica l'Annex I del Decret 140/1998.

#### **E. Anàlisi dels Fonaments de la Sentència del TS, de 25 de gener de 2012 (RJ 2012/3200)**

Un cop fou aquesta sentència notificada a les parts, l'Administració de Castella i Lleó presentà contra la resolució recurs de cassació, acceptat pel Tribunal Suprem per mitjà de providència en data de 22 d'Abril de 2008, basant l'escrit d'interposició del recurs en tres motius: al·lega en primer lloc que el TSJCyL infringí els articles 45 CE i 13 de la Llei 4/1989, per considerar que la modificació establerta pel Decret 13/2006 al PORN en vulnerava el caràcter proteccionista quan es tractava d'una “adaptació” al seu règim de protecció del medi, realització d'activitats d'oci i impuls pel desenvolupament d'interessos socioeconòmics que conflueixen en la zona, totes elles activitats plenament compatibles amb la conservació del medi, essent ambdós objectius bàsics de la normativa del Parc Natural i a més disposant la Constitució la necessitat de compaginar la preservació del medi ambient amb el desenvolupament econòmic (art. 128.1 CE), possibilitat que ha estat acceptada per la doctrina constitucional, en la STC 90/2000, en la que es disposa que: “La legislación ofrece a los poderes públicos, de esta forma, un instrumento para cumplir su deber de cohesión el desarrollo económico con la protección del medio ambiente”.

En segon lloc, la recurrent esgrima que la modificació del PORN és plenament coherent, en tant que tenint com a objectiu primordial la protecció de l'entorn natural estableix modificacions que permeten el desenvolupament econòmic i social de l'àmbit de forma compatible amb l'anterior finalitat, sense rebaixar el grau de protecció que es brinda a la zona, sinó compatibilitzant diferents usos de la mateixa, de forma que per



mitjà de la STJ es vulneren les Directives 79/409/CEE i 92/43/CEE, per estimar que tal alteració del planejament n'infringeix el contingut, quan la pròpia modificació del PORN estableix mesures de condicionament de la instal·lació de la zona hivernal en funció de l'afectació que produeixi sobre el medi.

Per últim, defensa la recurrent que aquella resolució judicial infringeix la doctrina jurisprudencial que estableix la possibilitat d'efectuar i potenciar un desenvolupament socioeconòmic en espais naturals quan prèviament es realitzi un estudi sobre l'avaluació de les conseqüències que en puguin derivar; concretament esmenta les Sentències del Tribunal de Justícia de la Comunitat Europea de 20 de setembre de 2007 i 29 de Gener de 2004, en les que, respectivament, el TSJCE estima la indispensabilitat d'estudis previs avaluadors de l'impacte ambiental d'activitats econòmiques i socials sobre un entorn natural.

El 16 de Febrer de 2009, la part recorreguda (ARCA) presentà la seva oposició a l'expressat en el recurs, eduint que la base del mateix es fonamentava en la simple crítica dels motius pels quals el TSJ considerà nul el Decret 13/2006 i que en efecte, els Fonaments Jurídics de segon a sisè són "raó suficient per declarar na nul·litat del Decret impugnat"; manifestà la no infracció per la Sala d'Instància de cap dels preceptes indicats, i la incompatibilitat de la instal·lació de pistes d'esquí en el Parc Natural

expressà com a oposició al recurs la no infracció per la Sala d'Instància de l'article 45 de la Constitució ni el 13 de la Llei 4/1989, doncs resulta plenament incompatible la instal·lació de pistes d'esquí alpí en el Parc Natural, donada l'expressa prohibició que es conté en l'article 13 de la pròpia Llei 4/1989 ni tampoc la vulneració de les Directives comunitàries esmentades, per no haver sotmès de forma efectiva les propostes de construcció a exàmens avaluadors del seu impacte ambiental, així com la no contradicció amb les decisions jurisprudencials del TJUE, doncs si bé preveu el Decret 13/2006 la submissió de les mesures a avaluacions d'impacte ambiental, no és aquesta simple previsió suficient per a què el contingut del Decret sigui legalment avaluat, tal com ho exigeix l'article 6 del PORN del Decret 140/1998 (que aprovà el PORN), en què s'estableixen aquelles condicions formals per la seva modificació que, com estimà la Sala d'Instància, no foren respectats ni complerts.

Així, es pot observar com l'Administració de Castella i Lleó fonamenta en gran part el seu recurs de cassació en els articles 23, 27 i 29 del modificat PORN, en els que es permet l'establiment d'instal·lacions d'oci o altres, preveient una anterior avaluació del seu impacte en l'entorn natural, concretament, sotmetent la construcció expressa de pistes d'esquí alpí "al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental" (art. 23), el moviment de terres, activitats extractives o instal·lació d'infraestructures que puguin alterar significativament el paisatge a "adecuada evaluación y, en cualquier caso, la adopción de las oportunas medidas de integración paisajística" (art. 27), i permetent les edificacions de nova planta en les zones de més valor de l'Espai Natural "previo sometimiento al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental" (art. 29).

Fonamentació que resulta descartada per la Sala del Contenciós-Administratiu del Tribunal Suprem, que, acceptant les manifestacions del TSJ a aquests efectes, disposa que les simples propostes d'iniciatives privades no poden ser causa de canvis socioeconòmics que a la vegada suposin una alteració de les circumstàncies valorades pel PORN en la seva elaboració i que motivin així la seva modificació; la possibilitat d'establiment de pistes d'esquí alpí a la zona fou sospesada i conseqüentment eliminada en l'elaboració del PORN, per considerar que no es tractava d'una activitat compatible amb el seu objectiu principal de "conservar i protegir els recursos naturals, la seva vegetació, flora, fauna, gea i paisatge"; no estima així la Sala vulneració dels articles 45CE i 13 Llei 4/1989 per la Sala d'Instància.

Com tampoc observa infracció del contingut de les Directives Europees 79/409/CEE i 92/43/CEE, disposant-se en aquesta la necessària avaluació de l'impacte ambiental dels projectes a realitzar en zones naturals, tenint en compte els objectius de conservació i protecció de l'espai (art. 6.3), disposició que així mateix conté l'article 6 del PORN, que exigeix per a la seva modificació el seguiment dels mateixos tràmits que es dugueren a terme per a la seva inicial elaboració, i avaluació que no s'elabora en el present cas, no només als efectes de l'instal·lació de les pistes, sinó de la pròpia modificació del PORN, ja que en la seva nova redacció s'exposa que se sotmetran determinades activitats especialment agressives amb el medi a avaluacions ambientals (articles 23, 27 i 29 del nou PORN), però no es duu a terme aquesta avaluació prèviament a la modificació del

Pla, de forma que es permet la instal·lació de les pistes per mitjà de la seva nova redacció, sense que abans de tal permissió s'avaluï el seu impacte ambiental.

I és que tant la Directiva 92/43/CEE com la jurisprudència del TJUE mantenen de forma expressa la possibilitat de compatibilització d'activitats humanes en zones protegides, sempre amb anterior avaluació de l'impacte que es pugui produir en les segones, i queda palès en el present cas que en l'original redacció del PORN es dugueren a terme aquests exàmens, resultant d'ells la no possible compatibilitat de construcció de pistes d'esquí amb la conservació del Parc Natural, incompatibilitat que no ha sigut desacreditada amb avaluacions prèvies a la modificació del PORN.

Derivant-se d'aquest conjunt de desestimacions, conclou el TS la improcedència de tots els motius de cassació interposat per l'Administració de Castella i Lleó, el 25 de gener de 2012.

**F. La modificació del PORN per la Llei 5/2010, de 28 de maig de modificació de la Llei 4/2000, de 27 de juny, de Declaració del Parc Natural de Fuentes Carrionas i Fuente Cobre – Montaña Palentina. Sentència del TC, de 5 de març de 2015.**

El maig de l'any 2010, la Junta modificà la Ley 4/2000, de 27 de junio, de Declaración del Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia), per mitjà de la Ley 5/2010, de 28 de mayo, de modificación de la Ley 4/2000, de 27 de junio, de Declaración del Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia), l'objectiu de la qual era, tal com es disposa en l'exposició de motius, la permissió de la instal·lació d'estacions d'esquí alpí al Parc, després de la sol·licitud del desenvolupament de projectes sobre la seva construcció per diversos Ajuntaments inclosos en el Parc i per les pròpies Corts de la Comunitat de Castella i Lleó, i adoptant les mesures necessàries per permetre l'evaluació de l'impacte sobre l'entorn i la seva compatibilització. Es tracta d'una llei que incorporà set disposicions addicionals que estableixen modificacions al Pla d'Ordenació<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Concretament: Permetre l'establiment d'infraestructures per la prestació de serveis relacionats amb l'esquí, excloent limitacions sobre l'ús d'aigües (art. 12.4), permetre la introducció d'infraestructures per la prestació de serveis relacionats amb l'esquí (art. 17.2), eliminar la prohibició de construcció d'instal·lacions necessàries per l'esquí (art. 23.3), eliminar la prohibició d'instal·lació d'aquestes construccions en ones d'ús limitat i compatible (art. 63.4), possibilitar la realització de moviments de terres i altres activitats anàlogues que puguin alterar significativament el paisatge en zones qualificades

Una llei, la 5/2010, sobre la que el TSJ presentà front el Tribunal Constitucional una qüestió d'inconstitucionalitat (qüestió número 1549-2014), per considerar que podia ser contrària al dret dels ciutadans a l'execució de les resolucions judicials i al principi d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics, i per contemplar que es tractava d'un text idèntic al prèviament declarat nul de ple dret pel mateix òrgan al 2008, aprovat pel Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre – Montaña Palentina (Palencia), una declaració ratificada pel TS en el 2012.

El Tribunal Constitucional admetí a tràmit aquesta qüestió, per providència de 6 de maig de 2014, i dictà sentència estimatòria de la qüestió el 5 de març de 2015, per mitjà de la STC 50/2015. En ella, el Tribunal formulà les següents consideracions:

Senyala que els Plans d'Ordenació dels recursos naturals, com l'ara treballat, tenen com a objectiu, d'acord amb la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de espacios naturales de la Comunidad de Castilla y León, procurar mesures de reservació i protecció del medi ambient, així com perseguir objectius socioeconòmics, essent aquests últims un objectiu bàsic, i els primers un objectiu prioritari de la Declaració del Parc Natural.

Considera que Llei 5/2010 és una norma de naturalesa singular, això és, aquelles que han sigut dictades en atenció a un concret supòsit de fet i l'eficàcia de les quals s'esgota un cop executada la mesura que contenen en aquell cas determinat, no comunicable amb cap altre (d'acord amb la STS 166/1986, de 19 de desembre), doncs es tracta d'un text basat en la singularitat d'un supòsit de fet, que no és altre que possibilitar l'establiment d'una estació d'esquí alpí en certes zones d'un espai natural protegit, per contribuir al desenvolupament socioeconòmic de la zona.

Observa que, tal com considera el TSJ, la Llei 5/2010 consta d'un contingut molt semblant al del Decret 13/2006, declarat nul de ple dret pel TSJ i ratificada la decisió pel TS. Senyala la manca de justificació de la modificació del Pla per via de Llei, i no reglamentària, com correspon, tenint en compte que la modificació està condicionada al canvi de les circumstàncies que varen determinar l'aprovació del Pla d'Ordenació, i que

---

com d'especial fragilitat de l'espai (art. 27 c), permetre de forma excepcional construcció d'edificacions de nova planta en zones de més valor de l'espai natural pel desenvolupament de l'activitat (art. 29.4) i, per últim, la inclusió de la construcció d'estacions d'esquí alpí entre les activitats sotmeses a avaluació d'impacte ambiental (art. 47.8).

s'hauria hagut de dur a terme, d'acord amb l'article 6 de l'Annex I del Decret 140/1998, seguint els mateixos tràmits realitzats per la seva aprovació. Conclou a aquests efectes, que l'ús d'una llei com instrument de modificació del Pla no resta suficientment justificat ni resulta proporcionat a la situació excepcional motivadora de la seva aprovació, no complint amb la finalitat de les lleis singulars, d'estar dirigides a casos excepcionals que “per la seva extraordinària transcendència i complexitat, no són subsanables pels instruments normals de què disposa l'Administració (...) ni pels instruments normatius ordinaris, fent necessari que el legislador intervingui singularment (STC 166/1986, de 19 de desembre).

Així doncs, atenent a l'anterior, conclou el Tribunal que, en la mesura que la norma impugnada es dirigeix a recollir el contingut d'una norma anteriorment declarada nul·la de ple dret, impedit així l'execució d'aquella resolució judicial, vulnera l'article 24.1 CE, el dret a que les resolucions judicials fermes s'executin en els seus propis termes i a la intangibilitat de les situacions jurídiques que en elles es declaren.

Respecte la justificació basada en la satisfacció d'interessos socioeconòmics, respon el Tribunal que “impone un sacrificio desproporcionado de los intereses en juego expresados en el pronunciamiento judicial que hace que el legislador haya superado límites constitucionales que debe siempre respetar”.

### **3. EL PRINCIPI DE NO REGRESSIÓ A LA VISTA DELS CASOS “LAS NAVAS DEL MARQUÉS” I “FUENTES CARRIONAS Y FUENTE COBRE – MONTAÑA PALENTINA”**

Dels casos treballats en els anteriors apartats i de les corresponents sentències del TSJCyL i TS, que manifesten la flagrant vulneració del règim de protecció del sòl establert planejaments originals dels corresponents terrenys, quan els valors naturals pels quals l'Administració els classificà com a no urbanitzables d'especial protecció seguien existint, s'extreu l'aplicació del principi de regressió doncs, si bé no se'n fa una referència expressa, les valoracions efectuades per l'estudi de cada actuació es fonamenten en el contingut del mateix, com es procedirà a exposar a continuació.

Els principals elements en què la jurisprudència se centra per l'anàlisi dels diferents casos en què es vulnera aquest principi, són l'anterior classificació del sòl respecte de la modificació del planejament per l'Administració i l'especial i suficient motivació de la modificació de la classificació del sòl, basada en el canvi dels elements naturals que els terrenys contenen i motivaven la seva protecció de la urbanització.

Procedeix, en aquest context, destacar la STS de 10 de Juliol de 2012, bàsica i de rellevància en el tractament judicial del Principi de no regressió a l'estat espanyol, en el que una associació ecologista presentà un recurs de cassació front una sentència del Tribunal Superior de Justícia de Madrid, que estimà parcialment el recurs per ella imposat, contra l'acord d'aprovació definitiva d'un Pla General d'Ordenació, pel qual es reclassificava sòl no urbanitzable d'especial protecció com a urbanitzable, sense motivar la degradació o desaparició dels valors naturals que justificaven tal protecció (si bé la part actora presentà fins a sis motius de cassació, el primer d'ells resulta ser el més exemplificatiu a efectes del principi de no regressió). Senyalà el Tribunal al respecte que la regressió en la classificació, com a tal, implica la prestació d'una àmplia i detallada motivació de les raons que la originin, sempre basada en l'exposat motiu de manca d'elements objecte de protecció: "el citado principio de no regresión calificadora de los suelos especialmente protegidos implica, exige e impone un plus de motivación razonada, pormenorizada y particularizada de aquellas actuaciones administrativas que impliquen la desprotección de todo o parte de esos suelos". I indicà que, pertanyent a l'àmbit del dret Mediambiental, aquest principi és una "cláusula de status quo", amb la finalitat de protegir els avanços de protecció aconseguits pel contingut de les normes mediambientals, amb base en raons vinculades al caràcter finalista del dret mediambiental".

Uns factors que vertebrin aquest principi d'origen jurisprudencial, com ja s'ha comentat, dirigit a la limitació de la facultat de modificació de la classificació d'un sòl, no només urbanitzable d'especial protecció, sinó fins i tot urbà, quan es tracti de zones verdes, tal com es dona en les STS de 29 de març de 2012 (RJ 2012/5623) i STS de 30 de setembre de 2011 (RJ 2012/1042) en què el Suprem senyala que "esta amplia discrecionalidad se torna más estrecha cuando se trata de actuar sobre zonas verdes, como es el caso. Y decimos que se reduce el "ius variandi" porque las zonas verdes

siempre han tenido un régimen jurídico propio y peculiar, que introducía una serie de garantías tendentes al mantenimiento e intangibilidad de estas zonas, e impidiendo que fueran borradas del dibujo urbanístico de ciudad, sin la concurrencia de poderosas razones de interés general”.

“Garanties tendents a al manteniment i intangibilitat” de les zones protegides o, en el seu cas, zones verdes, que estableix una classificació o qualificació de sòl no urbanitzable o zona verda, i que poden resultar afectades per mitjà de la modificació de l'Administració del planejament, fent ús de les seves facultats discrecionals per l'alteració del planejament urbanístic. Unes facultats que, com bé el Tribunal senyala, i com es pot extreure de la legislació estatal i autonòmica de Castella i Lleó, resten àmpliament limitades en l'àmbit del sòl rústic, de forma que l'única causa per la qual cabria que l'Administració efectués un canvi d'aquesta naturalesa, seria la pèrdua dels caràcters pels que un terreny en concret ha d'ésser classificat d'una o altra manera, de tal forma que mantenir la vigent classificació suposés incomplir les previsions del corresponent precepte legal.

És així que tant en el cas de Las Navas del Marqués com en el del Parc Natural de las Fuentes Carrionas, el Tribunal Superior de Justícia i el Suprem analitzen l'anterior classificació dels terrenys, observant els motius que justificaren que, en el primer, els terrenys propietat de la part actora fossin declarats no urbanitzables pel Planejament de 1990 –i aquesta classificació fos ratificada pels Tribunals del contenciós – administratiu en les sentències del 30 d'abril de 1992 i del 6 d'abril de 1992-, i el “Sector Sud-4” constés de terrenys no urbanitzables ordinaris i d'especial protecció. En el segon cas no es dona un canvi de classificació, com s'ha comentat, sinó que el que s'observa és la previsió d'incorporació d'unes infraestructures abans d'instal·lació prohibida, per mitjà de la modificació del Planejament.

Independentment de si, en efecte, es produeix un canvi de classificació del sòl o es permet la construcció d'elements artificial de desenvolupament socioeconòmic, ambdós casos es fonamenten en una mateixa actuació: la disminució del grau de protecció d'un sòl abans protegit. És precisament aquest canvi en les consideracions relatives a l'adequat nivell de protecció d'uns terrenys el que fa d'alerta i suposa la immediata consideració del principi de no regressió, tractant-se d'un assumpte de caire urbanístic

que té efectes directes sobre la preservació del medi ambient, fent que om es plantegi la consideració, per part de l'Administració Pública, d'aquells factors propis del principi i si, partint d'ells, ha actuat respectant els límits a què la seva discrecionalitat està sotmesa.

En paraules de Jordano Fraga, “el propi sistema de classificació és el primer límit a la reclassificació”<sup>17</sup>, establint les propietats que els terrenys han de presentar en funció de la classificació del sòl a la que pertanyin, i estant per tant l'Administració condicionada a la motivació per la classificació d'un sòl com a urbà, urbanitzable, no urbanitzable, en funció del recull o no d'aquells elements propis de cadascuna, i la classificació determinada en els presents casos és una clara vulneració dels preceptes de la LUCyL i dels objectius de la mateixa i de la Llei 6/1998, de conservació i preservació del medi ambient, així com de l'article 45 CE.

És així que s'exigeix de l'Administració una especial motivació del canvi de classificació del sòl efectuant una regressió en el seu règim de protecció, una motivació que s'ha de fonamentar ineludiblement en el canvi dels elements naturals susceptibles de protecció, alteració de la realitat que faci desaparèixer la necessitat de preservació de l'entorn –i no només ho exigeix el Principi de No Regressió, sinó que el propi article 6 del PORN de Montaña Palentina es requereix aquesta motivació per la modificació de la classificació del sòl.

Tals circumstàncies poden ésser provades per mitjà de probes pericials d'especialistes en el medi natural, com ho fan les diverses Administracions demandades, documents dels quals s'extreu la no degradació de l'entorn; en efecte, al “Sector Sud-4” es provà la concurrència d'una massa forestal, dos cabals de rierols, diverses vies pecuàries, hàbitats de fauna protegida amenaçada, la pertinença a les zones ZEPA i LIC, mentre que al Parc Natural de Fuentes Carrionas es constata una climatologia immillorable per l'hàbitat d'espècies vegetals i animals protegides, així com la també pertinença a les zones ZEPA i LIC. En cap dels casos jurídicament analitzats es dona un canvi en els elements naturals que en redueixi el grau d'importància ambiental i ecològica, i per la seva part, els corresponents òrgans públics no s'ocupen de justificar o intentar

---

<sup>17</sup> Vid. JORDANO FRAGA, J., *Urbanismo y Edificación, La Reclasificación del Suelo No Urbanizable*, Aranzadi Thompson Reuters, Navarra, 2009, p. 263.



demostrar la desaparició de valors naturals dels espais, sinó que es limiten a argumentar que la modificació del planejament: “fou àmpliament debatuda i acordada”, que no es troba dins àrees crítiques de protecció d’espècies, com la cigonya negra, sinó dins àrees d’influència per la seva protecció, insisteixen en la compatibilitat entre el desenvolupament urbanístic de les àrees amb la seva protecció ambiental i la conservació d’hàbitats d’espècies protegides, determinada per la Conselleria de Medi Ambient de la Comunitat, en el cas de Las Navas del Marqués, i l’efectiva variació suficient dels valors naturals del Parc Natural, però sense especificar-ne la naturalesa i magnitud, quedant palès que els únics canvis a què atén l’Administració són els de caire socioeconòmic, intentant doncs compatibilitzar la conservació del medi amb l’impuls econòmic de la comunitat per mitjà de la modificació del planejament i la consegüent construcció de les pistes d’esquí alpí.

Per tant, no cap sinó considerar que en cap dels dos casos es dona cap mínima alteració dels valors naturals que pugui motivar la seva desprotecció per mitjà de la modificació del planejament, de forma que actua amb plena extralimitació de les seves facultats discrecionals, ignorant a més la necessitat de vetllar per l’interès general i la ponderació dels diferents interessos confluents; l’obligació de motivació de la modificació del planejament i la seva causa –en aquest cas, la degradació mediambiental dels terrenys– augmenta quan consisteix en la regressió en la classificació d’un sòl especialment protegit o una zona verda, quan es basa en retrocedir respecte de la protecció aconseguida fins el moment, quan era provat el seu valor paisatgístic, ecològic i ambiental, convertint-se així l’efectiva protecció de l’àrea en qüestió en un interès general més, pel qual l’Administració ha de vetllar; exigeix això, com s’ha dit, l’exercici per l’Administració d’una ponderació dels interessos generals que puguin convergir.

Tant la Junta de Castella i Lleó, com l’Ajuntament de Las Navas del Marqués i l’Administració de la Comunitat de Castella i Lleó, fan referència a l’interès general fonamentat en el desenvolupament econòmic dels municipis i de la Comunitat Autònoma, essent a més producte una demanda dels propis ajuntaments i un objectiu del propi Planejament vigent. Tanmateix, i com senyala gran part de la jurisprudència citada, no ens trobem en un àmbit únicament urbanístic, sinó que ambdues situacions es produeixen dins l’entorn de zones especialment protegides o Parcs Naturals, en les que

habiten espècies vegetals i animals protegides i en perill d'extinció, i que formen part de zones destinades a la seva protecció, com a resultat de l'aplicació de les corresponents Directives Europees, concretament, les zones ZEPA i LIC, elements que provoquen que hàgim de valorar i considerar el Dret Mediambiental, tenint així en compte els seus principis generals i les seves disposicions; és així que apareix la necessitat de valorar l'adequació de les actuacions d'acord amb el Principi de No Regressió, i que neix la necessitat de valorar interessos generals de naturalesa ambiental i econòmica, havent l'Administració de considerar quin resulta més beneficiós i desitjable, en base, com ja s'ha comentat, als valors naturals de l'entorn, el planejament existent i vigent i la legislació relativa als espais naturals. Tal com ho senyala el Tribunal Suprem en la STS de 4 de desembre de 2014, el “ius variandi” de l'Administració, la seva llibertat d'elecció entre les diverses alternatives possibles, es veu condicionada per haver-se de decantar per aquella que consideri més convenient per l'interès públic: “una libertad de criterio (...) que no puede ser sustituida en su núcleo de oportunidad, por la distinta opinión o voluntad de los particulares ni por la decisión de los órganos jurisdiccionales”.

Un altre dels elements emprats per la determinació de la correcta modificació de la classificació del sòl consisteix en efectuar un judici de racionalitat i de proporcionalitat respecte de les condicions dels terrenys i la nova classificació aplicada. Entenent la racionalitat com la correlació entre la mesura presa i els factors valorats per prendre-la, no es pot considerar que en el present cas consti de racionalitat, doncs consisteixen en la regressió en la classificació del sòl en base a interessos socioeconòmics que en cap cas valoren l'afectació que es pot provocar al medi ambient amb ells; actuar de forma racional hauria consistit, segurament, en el manteniment de la classificació de protecció dels dos espais naturals, sense pretendre introduir-hi instal·lacions de gran impacte ambiental que no responen a la preservació dels factors rellevants del cas, concretament, els elements naturals que motiven la seva protecció com a sòl no urbanitzable d'especial protecció o Parc Natural.

Es deriva d'això que no concorre proporcionalitat en l'actuació de les Administracions involucrades en els casos treballats, per presentar clarament l'actuació d'aquestes grans desavantatges respecte dels “avantatges” o beneficis que se'n podrien derivar, doncs un

augment de l'activitat econòmica de la regió no compensa l'enorme afectació ambiental que es produiria a l'entorn (afectació de l'hàbitat d'espècies animals i vegetals protegides, alteració del curs de les aigües, efectuació de moviments de terres, etc.).

Es tracta de mesures regressives que en cap es motiven suficientment com necessàries o imprescindibles pel compliment de les respectives lleis, que disposen la preservació dels espais naturals per la concurrència d'uns valors naturals no desapareguts, no essent per tant adequada al Dret Mediambiental la finalitat de la mesura regressiva, centrada en aquests dos casos en el compliment d'interessos econòmics que, fins i tot en el cas de la Montaña Palentina, tampoc s'arribaran a complir, per quedar provada la manca de funcionalitat de l'estació d'esquí que s'hi pretenia instal·lar.

D'ambdós casos es pot extreure per tant, no només de la lectura de les determinacions del Tribunal Superior de Justícia i el Suprem, sinó també de l'anàlisi de les actuacions de l'Administració i les modificacions efectuades al planejament, la prevalença per aquestes administracions d'interessos de caire econòmic i social, una actuació sobre la que versa un to còmic, fins i tot de burla, quan dels informes pericials encarregats se n'extreu que la climatologia de l'entorn i els efectes en la temperatura global del Canvi Climàtic suposaran la plena inviabilitat d'un dels projectes pels quals es pretenia donar aquell impuls econòmic a la regió. El principi de no regressió té, com a finalitat, en paraules de Peña Chacón, “evitar la supresión normativa o la reducción de sus exigencias por intereses contrarios que no logren demostrar ser jurídicamente superiores al interés público ambiental, ya que en muchas ocasiones, dichas regresiones pueden llegar a tener como consecuencias daños ambientales irreversibles o de difícil reparación”<sup>18</sup>. I precisament aquest ha estat el punt feble de les Administracions: la impossibilitat de justificar la superioritat de l'interès públic de construcció d'instal·lacions d'oci altament impactants sobre l'entorn natural i algunes fins i tot inviables, respecte de l'interès general de protecció, conservació i preservació del medi ambient i dels seus elements naturals. Impossibilitat que quedà ratificada finalment pel Suprem, declarant com inconstitucional la Ley 5/2010, per la qual es duia a l'extrem jurídic la proposta de construcció de les pistes d'esquí al Parc Natural de Fuentes

---

<sup>18</sup> Vid. PEÑA CHACÓN, M., “El principio de no regresión ambiental a la luz de la jurisprudencia constitucional costarricense”, *Medio Ambiente & Derecho, Revista electrónica de derecho ambiental*, Número 24, Febrero 2013, a: <http://huespedes.cica.es/gimadus/24/07.html> [Consultat el 15.02.2016].

Carrionas, intentant legalitzar la construcció de les pistes ignorant la declaració del TSJ de nul de ple dret el Decret 13/2006, que pràcticament reproduïa en la nova llei; un contingut (el del Decret i de la Llei), pel qual es reduïa notablement el grau de protecció a que se sotmetia aquesta àrea natural, contràriament als objectius previstos en les Directives Europees senyalades, apareixent així un altre dels factors esmentats propis de l'exercici d'una activitat de "regressió" en la protecció del medi per part de l'Administració Pública –en aquest cas, autonòmica-, contrària al principi doctrinal i sobretot, jurisprudencial, de "no regressió" en la classificació o recal·cificació dels sòls no urbanitzables.

Com es desprèn de la STS, de 16 d'abril de 2015, en aquest cas no estaria justificat l'interès general de la modificació del planejament en la Memòria, per no ser suficient la motivació per la classificació de sòls especialment protegits com a urbanitzables o permetre l'establiment d'instal·lacions i edificacions prohibides per l'anterior planejament, i comportar la desprotecció dels valors que contemplaven els respectius Plans sobre els espais en qüestió, valors "ambientals, naturals, paisatgístics i ecològics" (STS de 25 de març de 2010) i "ecològics, estètics, educatius i científics, la conservació dels quals mereix una atenció preferent" (STS 25 de gener de 2012).

No cap sinó concloure, de l'estudi del principi de no regressió a la vista d'ambdós casos, que la construcció d'unes pistes d'esquí dins un Parc Natural o la modificació de la classificació d'uns terrenys no urbanitzables per urbanitzables per l'establiment d'un complex d'oci esdevenen de forma clara una flagrant supeditació dels interessos generals de caire mediambientals respecte d'interessos econòmics, generant el risc de provocar danys irreparables a l'entorn natural.

### **CAPÍTOL III. LES LIMITACIONS DE LA DISCRECIONALITAT ADMINISTRATIVA EN LA CLASSIFICACIÓ DEL SÒL I LA SEVA INCIDÈNCIA EN LA PROTECCIÓ DELS ESPAIS NATURALS**

La classificació del sòl consisteix en la categorització dels terrenys en base als seus caràcters propis i en funció de les diverses classes establertes per la llei; implica també la determinació del règim jurídic del sòl, format pel conjunt de drets i deures a què se sotmet el propietari del mateix. Aquesta classificació s'ha de correspondre amb les característiques pròpies de cada terreny, de manera que quan aquestes canvien o quan varien les consideracions de l'Administració vers els terrenys en qüestió, cal reclassificar el sòl tot modificant el planejament, per a què la nova classificació s'adigui a la naturalesa de l'espai.

Com s'observarà a continuació, els casos de la Platja Castell, a Palamós, i La Torre Negra, a Sant Cugat del Vallès, es fonamenten per una banda, en el canvi de classificació d'un sòl no urbanitzable ordinari a urbanitzable –i posterior reclassificació com sòl no urbanitzable d'especial protecció–, i per l'altra, en la reclassificació de sòl urbanitzable com a no urbanitzable, en un dels casos, com a resultat d'un procediment judicial en què el TSJC determinà la necessitat de protecció d'uns concrets terrenys classificats com a urbanitzables, a causa dels seus elements i valors naturals, ecològics i paisatgístics, i en el següent cas, producte de l'estimació per l'Administració i la població de la concurrència d'aquells elements, i la seva conseqüent preservació a nivell urbanístic per mitjà de la seva classificació com a no urbanitzables (ordinaris o especialment protegits).

La potestat discrecional de l'Administració li confereix capacitat pel desenvolupament d'actuacions com les exposades, en què estableix un nou règim del sòl per mitjà de la modificació del planejament urbanístic; però lluny de ser actuacions senzilles, estan subjectes a un conjunt de límits “genèrics” a l'actuació discrecional administrativa, i “específics” de la discrecionalitat en el planejament urbanístic i en el canvi de la classificació del sòl, així com al deure de motivació de les actuacions efectuades, de manera que es justifiqui la degradació dels valors naturals d'un espai que motivin una classificació amb un grau de protecció de l'entorn inferior a l'anterior, o bé es provi la

concurrència de valors naturals que exigeixen una especial protecció del sòl, en cas de classificar-lo com no urbanitzable especialment protegit, o el compliment dels requisits del sòl no urbanitzable ordinari, recollits ambdós en els article 32 del Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei d'Urbanisme (TRLUC), per evitar vulnerar els límits de la discrecionalitat administrativa.

El present apartat està dirigit a l'estudi dels límits de la discrecionalitat administrativa en la classificació del sòl per mitjà de la modificació del planejament, establerts pel TRLUC i pel control judicial de la discrecionalitat administrativa, en relació a dos casos, el primer d'ells denominat en aquest treball com “Platja Castell”, al municipi de Palamós, en què l'Administració Pública reclassificà sòl no urbanitzable a urbanitzable, i en resposta al contingut de la STSJC que se'n dictà al respecte (STS de 30 de maig de 1995), tornà a classificar-lo com a no urbanitzable, però en aquest cas com a especialment protegit; i el segon, anomenat “La Torre Negra”, al municipi de Sant Cugat del Vallès, en què l'Ajuntament considerà la importància ambiental d'un espai natural proper al nucli urbà i, impulsat per la pressió ciutadana, l'estimà susceptible de protecció i el classificà inicialment com a sòl no urbanitzable especialment protegit.

## **1. CAS “PLATJA DEL CASTELL DE PALAMÓS”.**

### **A. Presentació del cas.**

Els terrenys del Paratge i la Plana de Castell, situats al municipi de Palamós a la Costa Brava, anomenats també com “zona de Castell”, estan formats per un conjunt de platges, cales i penya-segats, entre els que es troba la platja de Castell. Disposa l'espai d'un gran valor paisatgístic i ambiental, doncs conforma l'únic paratge que resta encara verge de tota la Costa Brava catalana, sense que hagi sofert en llarg temps alteracions al seu conjunt paisatgístic, i a l'entorn agrícola i forestal.

En correspondència a la condició del paratge, el Pla d'Ordenació Urbana de 1959 el classificava com sòl no urbanitzable, com zona lliure permanent. Tanmateix, la pressió dels interessats en la urbanització de l'entorn (majoritàriament entitats constructores que pretenien el desenvolupament de diversos projectes, com els de Vall Marinera, El Castell i Club Méditerranée), provocà que entre els anys 1985 i 1990, el consistori de

Palamós elaborés un nou Pla General d'Ordenació Urbana (PGOU) pel qual es reclassificava el sòl de la zona del Castell i Cap Roig, passant de ser sòl no urbanitzable a urbanitzable programat, en el que es preveia la construcció d'una urbanització de caire residencial de baixa intensitat, amb la instal·lació de determinats serveis d'oci (com un camp de golf).

### **B. El Pla General d'Ordenació de 1986**

Després de patir diverses complicacions en l'aprovació definitiva de la revisió<sup>19</sup>, el 29 de gener de 1992 la Comissió d'Urbanisme de Girona l'aprovà definitivament. El nou PGOU classificava l'àrea del Castell (plana i paratge) com a sòl urbanitzable, i hi preveia el següent: “el lliure accés a la platja del Castell i l'obtenció de terrenys per a la construcció de serveis de recolzament a la platja (pàrking, serveix assistencials, sanitaris, etc.) així com mantenir lliure d'edificació els terrenys plans actualment cultivats”, “Usos: hotel·ler i complementaris” (art. 178.1 i 2), “aquests terrenys es destinaran a la localització d'habitatges en grups, o un establiment hotel·ler si s'escau” (art. 179). Així, aquest nou Pla eliminava el règim de protecció de què fins llavors havia disposat la zona per mitjà de la seva reclassificació i hi preveia el desenvolupament d'activitats a primera vista no compatibles amb la preservació natural i ecològica d'un entorn de tal importància ambiental, per tractar-se d'un dels últims espais verges de la Costa Brava catalana. En relació a aquest nou Pla foren presentats fins a 33 recursos d'alçada front el Departament de Política Territorial i Obres Públiques.

### **C. Mobilització ciutadana i Referèndum**

Conseqüència d'aquesta aprovació foren, per una banda, l'elaboració de Plans Parciaus pel desenvolupament urbanístic dels terrenys per dues entitats promotores, “El Castell, S.A.” i “Camo, S.A.”, i per l'altra, el naixement de la plataforma de mobilització ciutadana “Salvem Castell”, que recollí 13.124 signatures dirigides a sol·licitar la reclassificació i protecció de l'entorn natural, per mitjà de la inclusió dels terrenys al Pla d'espais d'Interès Natural, i l'elaboració d'un pla de gestió de l'espai.

Davant la pressió ciutadana i empresarial, l'Ajuntament convocà la celebració d'un referèndum per a que el poble de Palamós decidís sobre la classificació del sòl de

---

<sup>19</sup> Entre les que es trobava la suspensió del PGOU, a causa de la manca de celebració d'un nou període d'informació pública després que el PGOU s'individualitzés respecte de la seva inicial elaboració conjunta amb Plans d'altres municipis (Calonge i La Vall Llobregat) i fos objecte de nombroses modificacions i alteracions substancials del seu contingut (STS de 18 de novembre de 1990).

l'àmbit, una consulta popular celebrada el 12 de juny de 1994 –coincidint amb les eleccions al Parlament Europeu-, en la que els palamosins es van manifestar de forma contundent en contra de la nova classificació del sòl, amb un 69,81% dels vots. Així, el dia 15 de juny es celebrà a l'Ajuntament un Ple Extraordinari en el que el Consistori presentà una moció per la tramitació de la modificació de la classificació dels terrenys, de l'alteració del Pla General.

#### **D. Anàlisi dels Fonaments de la Sentència del TSJC, de 30 de maig de 1995**

Prèviament a la celebració del referèndum, l'entitat DEPANA (Lliga per a la Defensa del Patrimoni Natural), que donava suport legal i assessoria jurídica a Salvem Castell a causa de la seva manca de capacitat legal per dirigir-se als Tribunals<sup>20</sup>, va presentar un recurs contenciós-administratiu front el TSJC, impugnant l'Acord de la Comissió d'Urbanisme de Girona de 3 de juny de 1992, pel que s'aprovà la Revisió del PGO de Palamós, contra el Departament d'Obres de Política Territorial i d'Obres Públiques de la Generalitat (DPTOP).

Dictà el TSJC sentència el 30 de maig de 1995, en la que inicialment es va referir al “ius variandi” de l'Administració en la potestat urbanística, que comprèn el dret a modificar el planejament vigent, però sempre condicionada pel compliment de l'interès general, complint les formalitats legals i de forma “racional, motivadament i sense incórrer en desviació de poder ni arbitrarietat” (FJ 2n).

Prossegueix el Tribunal fent referència a regulació del llavors vigent Decret Legislatiu 1/1990, de 12 de juliol, pel qual s'aprovava la refosa de texts legals vigents a Catalunya en matèria urbanística, en què s'establia com a sòl no urbanitzable aquell no inclòs pel Pla com a urbà o urbanitzable o aquell susceptible de ser especialment protegit pels seus excepcionals valors paisatgístics –entre d'altres-, o per la defensa de la fauna, flora i equilibri ecològic, d'acord amb el Pla (art. 117).

Per últim, senyala que l'actuació discrecional de l'Administració en la classificació del sòl no urbanitzable s'ha de desenvolupar d'acord amb els principis generals del Dret i en base a fets reals, per tal de constatar la coherent decisió administrativa, presa en atenció a les característiques geogràfiques de l'entorn.

---

<sup>20</sup> ANTÚNEZ I SEGUÍ, F., *Salvem Castell, La veu d'un poble contra l'especulació urbanística*, CCG Edicions, Girona, 2010.



Partint d'aquestes indicacions, i havent estudiat les actuacions de l'Administració, el TSJC indicà que les actuacions del DPTOP estaven mancades de coherència –entesa com a congruència de la decisió presa amb les dades en què es basa, els fets determinants, com l'existència d'una correlació lògica entre els diferents elements que integren una decisió<sup>21</sup>–, per “no ser idònia per adaptar-se a la realitat de l'espai físic que tracta d'ordenar” (FJ 3r), qualificant-lo d'excepcional valor paisatgístic, com es recull a la pròpia Memòria de la revisió del Pla, per estar dotada de grans espais forestals i ser un dels pocs espais de la Costa Brava conservats com a verges. Uns valors la preservació dels quals resulta indiscutiblement incompatible amb l'impuls que el Pla dóna a la seva urbanització, atorgant-li usos hotelers i residencials, que afectarien de forma negativa a l'entorn.

Senyala no només la no coherència de la revisió, sinó també la seva manca de racionalitat –considerada com el procés de presa de la decisió en qüestió i l'anàlisi dels factors valorats a l'hora de prendre-la<sup>22</sup> (examinant si l'Administració ha tingut en compte els elements rellevants per la presa de decisions)–, per no justificar-se en la mateixa la protecció de l'interès públic –que en aquest cas es materialitzava en la preservació de l'espai–, i actuar la Comissió d'Urbanisme de Girona sense avaluar “de forma equilibrada els diferents valors i interessos que coincideixen en aquest espai físic” (FJ 4t), la protecció del qual ja estava determinada pels Decrets de 5 de juliol de 1962 i 15 de setembre de 1972, essent doncs la seva preservació un “**dret adquirit del patrimoni natural de Catalunya**” (FJ 4t).

Una actuació desproporcionada –entenent per proporcionalitat la comprovació de què la decisió de l'Administració no té tants desavantatges que no compensin els avantatges que la satisfacció de la finalitat procura<sup>23</sup>–, doncs quan es confronten la construcció d'una urbanització residencial en un espai verge de gran importància ecològica i paisatgística amb la preservació i protecció urbanística del mateix, desapareix la proporcionalitat de la mesura, no podent l'Administració compatibilitzar ambdues actuacions, per ser la primera directament i negativa atemptatòria contra la segona, la

<sup>21</sup> Vid. DESDENTADO DAROCA, E., *Discrecionalidad Administrativa y Planeamiento Urbanístico, Construcción Teórica y Análisis Jurisprudencial*, Aranzadi, Navarra, 1999, p. 221.

<sup>22</sup> Vid. DESDENTADO DAROCA, E., *Discrecionalidad Administrativa*, cit., p. 222.

<sup>23</sup> Vid. DESDENTADO DAROCA, E., *Discrecionalidad Administrativa*, cit., p. 245.

protecció de la qual esdevé un interès general preponderant sobre la urbanització de l'espai.

Indicà que aquesta revisió constituïa una vulneració dels articles 45 CE, per no vetllar l'Administració Pública per la defensa del medi ambient, i el 22.1 de la Llei 6/1988, de 30 de març, Forestal de Catalunya, pel qual els terrenys forestals no afectats per processos de consolidació d'estructures urbanes preexistents han de ser classificats com a sòl no urbanitzable.

D'altra banda, la decisió de reclassificació del sòl contravenia el contingut dels diferents informes emesos pel Servei Territorial de Cultura de Girona del Departament de Cultura de la Generalitat, de 24 de setembre de 1991, i el del Departament de Medi Ambient del 23 de setembre de 1991, que qualificaven aquesta revisió com origen d'un gran impacte ambiental sobre un espai de gran valor paisatgístic i natural, afectant sectors ja vulnerables de l'àrea; una contrarietat que, juntament amb les anteriors consideracions, no provocava sinó que aquella revisió fos considerada com arbitrària per la Sala, i contrària doncs als articles 107 i 108 de la Llei Urbanística de Catalunya, relatius a la publicació de l'aprovació definitiva de les figures de planejament urbanístic i als efectes del planejament sobre les construccions i els usos preexistents, i que juntament amb l'article 73 de la Llei del Sòl, estableixen una protecció dels paisatges naturals davant d'interferències d'edificacions; per tant, sentència el Tribunal que l'actuació de la demandada no és ajustada a Dret, de forma que procedeix l'anul·lació de la revisió i la classificació.

Així doncs, el Tribunal manifestà que el contingut del PGOU sobrepassava les potestats discrecionals de l'Administració, que actuà de forma arbitrària per no contemplar els elements naturals qualificats per la Memòria d'Informació de la Revisió del Pla i pel propi TSJC com d'"excepcional valor paisatgístic" que **"constitueix una de les zones amb més qualitat paisatgística del territori"** i "coincideix amb un dels pocs trams de la costa encara pràcticament verges que es poden trobar en aquest sector de la Costa Brava" (FJ 3r).

### **E. Posteriors actuacions de la Comissió Provincial d'Urbanisme de Girona i pronunciaments del TSJC**

Si bé la STSJC, de 13 de maig de 1995, estimà el recurs presentat per DEPANA i anul·là la revisió del PGOU de Palamós, la Comissió Provincial d'Urbanisme de Girona suspengué la tramitació de modificació del Pla derivada de la sentència –per la qual, a proposta de l'Ajuntament de Palamós, es procediria a reclassificar el sòl com a no urbanitzable d'especial protecció- i ho supedità a l'existència d'una pronunciació del Suprem al recurs de cassació presentat per una de les entitats promotores interessades en la zona (Camo, S.A.), una actuació davant la qual l'Ajuntament de Palamós, d'una banda, presentà un contenciós – administratiu front el Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat, pel la tardança en l'establiment un règim de protecció de “Platja Castell”, i DEPANA, d'altra, sol·licità front el TSJC l'execució de la STSJC de 30 de maig de 1995 (el juny de 1996). Ambdós recursos foren estimats per mitjà de les SSTSJC de 12 de juliol de 1996, que declarà “Platja de Castell” no urbanitzable, i de 13 de juny de 2000, que senyalà la incorrecta motivació de la suspensió de l'execució de la STSJC de 30 de maig de 1995<sup>24</sup>, respectivament.

A l'espera de les resolucions del TS dels recursos extraordinaris de cassació presentats per l'entitat Camo, S.A., es va seguir produint una lluita administrativa i popular per la protecció de l'entorn; però l'actuació més notable fou la compra, per part del Govern de la Generalitat, d'un total de 40,3 ha (30 descomptant les cessions obligatòries) del Paratge del Castell, al·legant que en cas que el Tribunal Suprem decidís que el sòl era no urbanitzable, les indemnitzacions a pagar serien exorbitants.

---

<sup>24</sup> Concretament, senyalà el TSJC que la suspensió de l'execució de la STSJC de 30 de maig de 1995 no disposava d'una motivació adequada a Dret, doncs l'article 72 de la Llei 30/1992 (en el que es basava la fonamentació de la suspensió) permet suspendre un acord quan s'hagin de subsanar errors del mateix, una situació que no es corresponia amb l'existent: no es tractava de subsanar errors, sinó, en paral·lel del Tribunal, evitar l'aprovació del Pla a causa d'interessos propis de la Comissió. D'altra banda, la fonamentació en l'article 72 era errònia, doncs se supeditava a articles autonòmics d'aplicació preferent en aquest cas, concretament els articles 59.3 del Decret Legislatiu 1/1990, de 12 de juliol, pel qual s'aprova la refosa dels textos legals vigents a Catalunya en matèria urbanística (vigent fins el 21 de juny de 2002) (Llei 1/1990 urbanística de Catalunya), i 133 del Real Decret 2159/1978, de 23 de juny, pel que s'aprova el Reglament del Planejament pel desenvolupament de la Llei sobre el Règim del Sòl i Ordenació Urbana (Reglament Urbanístic 2159/1978). Els acords impugnats vulneraven doncs els articles 59.3 de la Llei d'Urbanisme de Catalunya llavors vigent, i els articles 9.3 (Principi de Jerarquia Normativa), 117 (Principi de Reserva Jurisdiccional, per vulnerar el contingut de la STSJC de 30 de maig de 1995, que declarà la nul·litat del Text Refós del Pla General de Palamós, de 3 de juny de 1992) i 140 (Autonomia dels municipis) CE.

### **E. Anàlisi dels Fonaments de les Sentències del TS de 28 de novembre de 2000, i de 22 de setembre de 2001**

Finalment, en els anys 2000 i 2001, el TS va emetre sentència sobre les recursos presentats per Camo, S.A., contra les STSJC de 30 de maig de 1995 i de 23 de desembre de 1996, respectivament.

La primera d'elles, la STS de 28 de novembre, desestimà el recurs pel qual s'impugnava l'anul·lació de la revisió del Pla en què es classificava el sòl com urbanitzable en els Sectors de la Plana i el Paratge, esgrimint la Sala la inexistència d'infracció de normes regidores dels actes i garanties processals de judici (art. 91.2 LJCA) i d'indefensió (art. 24.1 CE) que al·legava la recurrent, tot fent una anàlisi dels procediments seguits en el procés judicial, i senyalant la correcta motivació de la decisió del TSJ de Catalunya en la Sentència recorreguda, que no provoca en cap cas indefensió de la part. Declarà la Sala que, aquella sentència de 1995, era: “modèlica en la seva fonamentació amb una extensa, clara i ben raonada fonamentació de la dispositiva, que anul·la els acords impugnats per conculcar valors paisatgístics excepcionals i de protecció del medi ambient en els termes que raona” (STS de 28 de novembre de 2000).

Pel que fa a la STS, de 22 de setembre (ROJ 7037/2001), per la que impugnava la recurrent la denegació de l'Ajuntament de l'aprovació inicial del PPOU del sector elaborat per la mateixa part –i la desestimació del recurs presentat pel TSJC-, per infracció dels articles 104 LJ i 9.2 CE, per: haver estat dictada la sentència sense ser ferma, per concórrer interposat un recurs de cassació, motiu desestimat per la Sala, que senyalà que el recurs de cassació no impedeix l'execució de la sentència recorreguda (art. 98.1 LJ), i que la nul·litat de la classificació del sòl com urbanitzable era de ple dret, amb efectes *ex tunc*. Se centrà el TS en aquests punts, no entrant a estudiar la resta de motius de cassació.

Finalment, en l'any 2002, la Generalitat de Catalunya va tornar a reclassificar els terrenys, classificant-los com a no urbanitzable d'especial protecció, i l'any següent, en 2003, incorporà el Castell dins el Pla d'Espais d'Interès Natural (PEIN).

## 2. CAS “LA TORRE NEGRA”

### A. Presentació del cas

El Sector urbanístic de La Torre Negra, situat al municipi de Sant Cugat del Vallès, al Vallès Occidental, comprèn un espai agroforestal proper tant al nucli urbà, com al Parc Natural de Collserola, que el delimita pel Sud; pel Nord, el sector és delimitat per la carretera de Cerdanyola, per l'est, pel terme municipal de Cerdanyola del Vallès i, per l'oest, per la carretera de la Rabassada. Està conformat per un espai agroforestal en el que s'hi troba l'edificació coneguda com La Torre Negra, de titularitat privada.

El 1994, després del naixement de les primeres disputes sobre la urbanització del sector, sorgí la “Plataforma Cívica per la defensa de la Torre Negra i Rodals”<sup>25</sup>, una associació formada per diferents entitats ciutadanes i partits polítics que reclamava la protecció de l'entorn i la seva reclassificació, per sòl no urbanitzable, una finalitat que també perseguia l'Associació “Salvem el Vallès”, formada per nombroses agrupacions per la preservació del medi ambient de la zona.

### B. El Pla General Metropolità de 1976 i la revisió del Programa d'Actuació urbanística

El municipi de Sant Cugat del Vallès no disposa d'un Planejament propi, sinó que el comparteix en l'anomenat Pla General metropolità (PGM), que fou aprovat l'any 1976 per la llavors existent Corporació Metropolitana de Barcelona; en aquest Pla, els terrenys de La Torre Negra constaven classificats com sòl urbanitzable programat. L'any 1984 s'aprovà definitivament la revisió del Programa d'Actuació urbanística – que disposava de dos quadriennis (1984 – 1988; 1988 – 1992)-, per la qual s'alterava la classificació del sòl del sector, que passava a ser d'urbanitzable programat a no programat, revisió aprovada pel Consell Executiu de la Generalitat. Aquesta actuació comportà l'inici de la lluita judicial entre la promotora Núñez y Navarro (N&N), propietària de diverses societats, entre les que es trobava Mont, S.A. (que després

---

<sup>25</sup> Es tracta d'un espai que suscità l'interès de la població sancugatenca arrel de l'atac que sofrí un dels principals símbols de la ciutat: el Pi d'en Xandri, un gran pi pinyer de més de 230 anys; el 1997, uns joves varen intentar talar-lo i calar-li foc, però tot i l'acte vandàlic, l'arbre es va poder recuperar i mantenir, gràcies als sistemes de suport aplicats. Tot i ser posterior aquest acte al naixement de la Plataforma, va ser origen de conscienciació de la població sobre la preservació de l'entorn natural de Sant Cugat, que originà la manifestació de major importància de la ciutat, i que es va enfocar sobre la urbanització del Sector de La Torre Negra.

s'anomenaria Josel, S.A.), i l'Ajuntament de Sant Cugat i la Generalitat de Catalunya, motivada per la classificació dels terrenys<sup>26</sup>.

### **C. La Reclassificació del sòl: d'urbanitzable a no urbanitzable d'especial protecció**

Entre els anys 1986 i 1988, N&N va adquirir un total de 69,3 hectàrees del sector de La Torre Negra, i el 1988 l'Ajuntament de Sant Cugat va aprovar inicialment una modificació del Pla General Metropolità, per la qual s'establia una reclassificació del sòl, passant de ser urbanitzable a no urbanitzable d'especial protecció; conseqüentment es rebutjava a la proposta d'edificació i construcció de 2.800 habitatges a la zona de l'entitat, plasmada en un Programa d'Actuació Urbanística (PAU), del 1998. Aquest rebuig es va materialitzar en successives denegacions dels diferents Plans d'Actuació Urbanística que les societats propietat de l'entitat varen presentar –en data de 22 de setembre de 1998 i 11 de juny de 2001. Arrel d'aquests fets, la mercantil va presentar recursos front el TSJC, que el 19 de setembre de 2002, dictà sentència per la qual s'obligava a l'Ajuntament a l'admissió i aprovació inicial dels Plans<sup>27</sup> (STSJC de 19 de setembre de 2002).

A partir d'aquesta sentència, se'n dictaren nombroses més fonamentades en la denegació de tramitació dels plans presentats per la mercantil –que presentà un altre PAU el maig del 2008-, en les que el TSJC es mantingué en la mateixa posició: si bé es donava una manca de fonamentació adequada per la no tramitació dels plans, sí tenia l'Administració capacitat per denegar-ne l'aprovació en base al no compliment dels plans del model urbanístic de l'ordenació prevista –que no passava per la urbanització de l'espai, tot el contrari, en pretenia la màxima protecció possible a nivell urbanístic (així ho senyalaren, entre moltes d'altres, les SSTSJC de 29 de maig i 12 de juny de

---

<sup>26</sup> La primera sentència dictada al respecte fou la STSJ de 10 de juliol de 1991, per la qual Mont, S.A. – propietària majoritària dels terrenys- presentà un recurs juntament amb una associació de propietaris, impugnant l'aprovació definitiva de l'expedient de revisió del Programa d'Actuació del PGM pel segon quadrienni. En la STSJC, de 10 de juliol de 1991, es desestimaren les al·legacions de les parts actores, indicant que no eren susceptibles de ser indemnitzades en concepte de danys i perjudicis, per tractar-se aquests danys producte de simples expectatives d'obtenció d'una classificació de sòl concreta que no es donà, i senyalant la no procedència d'anul·lació de la nova classificació dels terrenys; fou aquesta sentència ratificada per la STS de 4 de juny de 1997.

<sup>27</sup> Concretament, per: trobar-se els terrenys en sòl urbanitzable no programat, constant d'una incidència d'una tramitació d'una figura del planejament urbanístic sobre la modificació del PGM, no concórrer cap dels supòsits *numerus clausus* de l'article 41 del Decret 1/1990, de 12 de juliol, pel qual s'aprova la refosa dels textos legals vigents a Catalunya en matèria urbanística, pels que es permet suspendre la tramitació dels Plans presentats i per tenir dret els particulars a la tramitació dels plans de la seva iniciativa, i no poder així l'Administració blindar-ne la tramitació. Fou confirmada per la STS de 11 d'abril de 2006.

2012, ratificades per les SSTS, de 11 de desembre de 2014, (ROJ 5334/2014 i ROJ 5261/2014). En relació a les propostes del PAU de 2008, tant el Consorci del Parc de Collserola i el Departament de Medi Ambient i Habitatge (DMAH) presentaren informes desfavorables. L'any 2003 el Departament de Política Territorial i Obres Públiques (DPTOP), va aprovar definitivament la modificació del PGM.

Paral·lelament, el consistori treballava en l'elaboració d'un Pla Especial de Protecció i Millora Rural del Parc Rural de la Torre Negra, aprovat de forma definitiva el setembre de 2008, i el Departament de Medi Ambient i Habitatge (DMAH), va incloure la finca en la nova proposta de delimitació del Parc de Collserola i en la de la Xarxa Natura 2000.

#### **D. Sòl no urbanitzable ordinari**

L'any 2009 dues sentències del TSJ, dels mesos de Febrer i Abril, varen anul·lar la modificació del PGM aprovada el 2003 i, amb ell, la nova classificació del sòl i el Pla Especial aprovat el 2002, unes anul·lacions motivades per les previsions de construcció de la Ronda Sud, i la discrecionalitat urbanística per la classificació dels terrenys com a sòl no urbanitzable d'especial protecció.

En la primera d'elles, del 16 de febrer de 2009, Josel, S.L. presentà un recurs contenciós – administratiu front el front el Departament de Política Territorial i Obres Públiques, com a part demandada, i vers l'Ajuntament de Sant Cugat, com a codemandada, impugnant l'Acord del Govern de la Generalitat de 21 d'octubre de 2003, pel que s'aprovà definitivament la Modificació del PGM per la protecció de l'espai natural La Torre Negra, presentant fins a 8 motius d'impugnació, dels quals a efectes del present document se en destaquen dos, per ser els únics estimats pel Tribunal, a saber, **l'incompliment de les prescripcions del Conseller de Política Territorial i Obres Públiques de 20 de juliol de 1999, relativa a les previsions viàries, i la transgressió de la discrecionalitat administrativa per no concórrer els requisits legals per la reclassificació del sòl.**

Respecte les previsions, recollen de “precisar amb exactitud el traçat i les característiques de la ronda urbana prevista pel Sud de Sant Cugat, a fi de valorar la viabilitat de la proposta”, però lluny de concretar-ho, en la Memòria s'indiquen fins a sis propostes del traçat de la ronda i el seu desenvolupament, a l'espera de què estudis

de mobilitat, planejament i medi ambient li donin via lliure, contemplant-se la possibilitat de la seva no construcció, de manera que el TSJC considerà l'incompliment de la funció de determinació de l'estructura general i orgànica del territori integrada pels elements del desenvolupament urbà i els sistemes de comunicació (art. 23.1.b decret 1/90); la manca de concreció implica una insuficiència en l'estudi i anàlisi del Pla.

En referència a la transgressió de la discrecionalitat, considerà el Tribunal que sí disposa l'Administració de discrecionalitat suficient per la re classificació del sòl com a no urbanitzable, d'acord amb l'article 32 de la Llei 2/02, per estimar que disposa d'elements incompatibles amb la seva transformació o ser inadequat per la seva urbanització, d'acord amb la legislació urbanística i amb un model de desenvolupament urbanístic sostenible, recollit en l'art.3 de la Llei 2/02; es tractaria aquesta última d'una classificació bé motivada pels elements paisatgístics, històrics, ambientals, etc. de la zona, bé establerta per discrecionalment (arts. 9.2 i 9 de la Llei 6/1998, sobre el Règim del Sòl i Valoracions). Tanmateix, senyalà que no tenia capacitat per la classificació del sòl com no urbanitzable com d'especial protecció, doncs valorant el Tribunal l'antiga classificació del sòl, remuntant-se al Pla Comarcal de 1956 i destacant que fins el moment actual no s'havia plantejat cap administració la protecció del mateix, els criteris al·legats per motivar aquesta especial protecció i les probes pericials practicades per un arquitecte, un ambientòleg, un biòleg, un geògraf i un sociòleg, s'obté com a resultat la necessitat de protecció d'aquest espai, i la incompatibilitat d'aquesta amb la seva urbanització, però el no compliment dels requisits necessaris i reglats per obtenir un grau d'especial protecció: valors "excepcionals, indiscutibles i objectivats".

En la STSJC, de 17 d'abril de 2009 (RJ 4972/2009), el Tribunal es manifestà en els mateixos extrems que en l'anterior sentència.

Front el recurs presentat davant el Suprem contra la primera de les STSJC de 2009, el Tribunal desestimà el conjunt de les al·legacions de Josel, S.A., confirmant en la seva totalitat la STSJC de 16 de febrer de 2009, indicant la no vulneració dels articles 33 i 71.2 de la Llei JCA pel canvi de classificació del sòl efectuat per l'Administració; expressà la Sala:



“En suma, frente a la aspiración de la actora de que continúe siendo suelo urbanizable, debe declararse que existen todas las razones apuntadas para proteger el sector de la Torre Negra de su transformación urbanística y rechazar aquellas pretensiones, por más que fueran de una urbanización "armoniosa e integrada", debiendo prevalecer, porque no se ha constatado arbitrariedad alguna en ello, el criterio basado en una diferente sensibilidad frente al desarrollo urbanístico de la ciudad, en suma en un modelo de crecimiento distinto” (STS de 9 d’octubre de 2012).

Després de quedar indicat per les manifestacions del TSJC i el TS la necessària tramitació dels Plans presentats pels particulars, la potestat discrecional i no arbitrària de l’Ajuntament d’alterar la classificació del sòl del sector de La Torre Negra, i la no concurrència dels requisits per dotar-lo d’especial protecció, l’Administració prosseguí amb la denegació de l’aprovació dels Plans dels particulars, fets sobre els que es pronunciaren les SSTS de 25 de gener de 2010 i de 29 de maig de 2012, indicant que els continus intents de l’Administració per rebutjar els Plans presentats no disposaven de suficient i adequada justificació, doncs no s’ajustava a Dret l’intent de relegar el cas a disposicions transitòries i règims de tramitació posteriors als existents en el moment de presentació de les propostes d’urbanització, l’al·legació del contingut de les Directives de protecció de l’entorn, la presència d’elements naturals la urbanització dels quals esdevenia incompatible amb la seva protecció –riures, zones forestals amb espècies vegetals d’importància-, la presentació d’informes pericials, la presentació de l’argument de la destrucció del paisatge a què es condemnaria la zona amb l’aprovació d’aquells Plans, i els informes desfavorables elaborats pel Departament de Medi Ambient de la Generalitat.

Senyalà el Tribunal que el cas no se centrava en l’ordenació sectorial urbanística, o el planejament territorial o mediambiental, sinó en l’àmbit recollit en els articles 17.3 i 28 del Decret 1/1990, així, però que, tanmateix, les previsions dels PAU presentats incomplien les previsions pericials que recomanaven la preservació de l’entorn natural.

D’altra banda, rebutjà la Sala, en la STSJC de 10 de desembre de 2013, la inclusió de l’espai fins el Parc Natural de la Serra de Collserola estant aquesta inclusió dins l’àmbit d’aplicació de la Ley 12/1985, de 13 de junio, de Espacios Naturales, així com en el de l’Acord del Govern de la Generalitat de Catalunya GOV/112/2006, de 5 de setembre,

pel que es designen zones d'especial protecció per les aus (ZEPA) i s'aprova la proposta d'indrets d'importància comunitària (LIC). Senyala la Sala que l'Administració, en les seves actuacions sobre el Sector de La Torre Negra, passa d'una òrbita urbanística, a una territorial, arribant a una d'espais naturals, i indica que, si considerava l'Administració que resulten evidents els elements naturals dignes de protecció, no té sentit que s'iniciés l'alteració del règim d'aquest sòl a nivell urbanístic i territorial, i no ambiental. Disposa tanmateix que existeix una clara diferència entre els elements naturals dignes de protecció, d'acord amb la legislació citada, propis del Parc Natural, amb els que es pretenen incloure al mateix.

El Tribunal Suprem, per la seva part, estimà un únic motiu del recurs de cassació presentat per la Generalitat de Catalunya, relatiu a la manca d'aportació de documentació per l'entitat mercantil demandant, referida a la seva legitimació activa, i reiterà la no inclusió de La Torre Negra en el Parc Natural de Collserola (STS de 9 de febrer de 2016 (ROJ 555/2016)).

En els darrers anys, la lluita judicial per la classificació i urbanització dels terrenys de La Torre Negra continua, havent-se dictat, l'any 2014, diverses sentències des del TSJC relatives a l'aprovació definitiva dels PAU presentats per Josel, S.A., en les que la Sala es manifesta seguint la mateixa línia dels anteriors pronunciaments: estima que els arguments esgrimits per l'Administració no són vàlids per la denegació definitiva dels Plans, correctament presentats en forma i procediment, i adequats al contingut del DECRET 1/1990, però reitera que l'aprovació definitiva d'un planejament que no satisfà que la massa verda penetri en el nucli urbà, i que de fet, contraria aquest objectiu, pertany al "vel discrecional de l'administració" (STSJC de 1 de desembre de 2014), que recau sobre uns "terrenys als que encara no ha arribat el desenvolupament urbanístic i que es volen preservar del mateix", fet que resulta coherent amb la seva reclassificació, dirigida a complir amb els interessos generals i, per tant, no arbitrària (STSJC de 12 de desembre de 2014).

Cal senyalar de forma individual la STSJC 1810/2014, de 28 de gener de 2014, en la que Josel, S.L., impugnà el Decret 146/2010, de 19 d'octubre, del Departament de Medi Ambient de la Generalitat, de declaració del Parc Natural de la Serra de Collserola i de les Reserves Naturals Parcials de la Font Groga i de la Rierada – Can Balacs (dues

zones molt properes a La Torre Negra), al·legant, als efectes que ens interessin, la manca de compliment dels requisits legals per la qualificació de Parc Natural de l'article 25 de la Ley 12/1985, de 13 de junio, de Espacios Naturales, per la no justificació de la inclusió del Sector de La Torre Negra en aquesta qualificació de Parc Natural i amb el PEIN i l'incompliment del conjunt de sentències judicials dictades amb anterioritat respecte del mateix assumpte (tramitació i admissió de Plans Parcials, no protecció del sector a nivell urbanístic, etc.).

Es tracta d'un amplíssim pronunciament judicial en el que el ponent recorre al conjunt de sentències dictades anteriorment sobre els mateixos assumptes, i en el que finalment estima el recurs presentat, senyalant la no correcta inclusió del Sector i de determinats terrenys del recurrent dins el Parc Natural, tal com ho disposà la STSJC de 10 de desembre de 2013, abans comentada, tant des de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, com des de la Ley 12/1985, de 13 de junio, de Espacios Naturales, com dins el Pla d'Espais d'Interpes Natural. Respecte la classificació del sòl, manifesta la Sala que es manté com urbanitzable no programat actualment, podent tan sols aspirar a no urbanitzable ordinari no especialment protegit, si la contínuament impugnada modificació del PGM aprovada el 2003 no resultés declarada improcedent pels Tribunals. Ratificà el Suprem aquesta decisió, per mitjà de la STS de 9 de febrer de 2016, (ROJ 552/2016).

#### **E. Actual situació i les possibles solucions que planteja l'Ajuntament de Sant Cugat**

Després del pronunciament del Suprem el 9 de febrer de 2016, l'Ajuntament de Sant Cugat reitera la seva ferma intenció de mantenir l'espai com a sòl no urbanitzable, mantenint-ne la protecció dins els límits possibles, és a dir, classificant-lo com a no urbanitzable ordinari, i no d'especial protecció.

En els últims mesos, l'Ajuntament s'ha fet ressò d'aquesta sentència i dels seus efectes, anunciant públicament la possibilitat que des de l'Administració s'està valorant, consistent en la compra de la Masia de la Torre Negra, una compra que, si bé no impediria el manteniment per part de Núñez & Navarro de la propietat d'hectàrees del

sector, podria ser un factor rellevant en la preservació ambiental de l'espai, doncs la parcel·la consta de vuit hectàrees d'extensió<sup>28</sup>.

### **3. LES LIMITACIONS DE LA DISCRECIONALITAT EN LA CLASSIFICACIÓ DEL SÒL A LA VISTA DELS CASOS DE LA PLATJA DE CASTELL DE PALAMÓS I LA TORRE NEGRA.**

Es fonamenten els casos treballats en els límits establerts pel control judicial i el TRLUC en la discrecionalitat administrativa en el planejament urbanístic, sobre la reclassificació del sòl i la classificació del sòl no urbanitzable especialment protegit. Concretament, les actuacions de les administracions es fonamenten en l'ús de la potestat discrecional en la modificació del planejament urbanístic i en base als articles 33.1 TRLUC i 32 c) TRLUC, però sotmeses al control dels Tribunals i tenint el deure d'actuar amb coherència, racionalitat i proporcionalitat, atenent als elements i valors naturals del sòl per, en el cas de "Platja de Castell", no establir una nova classificació incompatible amb la preservació d'un entorn amb gran importància natural, ecològica i paisatgística, i en el cas de "La Torre Negra", fonamentar la classificació de sòl no urbanitzable en les característiques ambientals de l'espai en qüestió, de forma que aquesta decisió "resulti coherent i no s'allunyi incongruentment de la seva definició com sòl rústic o no urbà" (STS de 14 juliol 1994).

Com s'ha exposat anteriorment, l'espai de Castell consta de gran valor ambiental, paisatgístic i ecològic, per ser un dels últims espais verges de la Costa Brava Catalana, i la zona de La Torre Negra d'un espai agroforestal situat en una zona de transició urbana – forestal que, a més de disposar de nombroses espècies vegetals i animals no protegides, fa la funció de "zona tampó" per la protecció de l'espai natural colindant de Collserola, el Parc Natural de la Serra de Collserola.. A nivell ambiental o paisatgístic es poden evidenciar dissemblances entre ambdues zones, pel simple fet inicial de ser la primera un espai verge, i la segona un espai natural d'ús "massiu social i d'oci per la població de la ciutat" (STSJC de 28 de gener de 2014); unes característiques que, lluny

---

<sup>28</sup> Vid. GONZÁLEZ, A., (22.09.2015), L'Ajuntament estudia comprar la masia de Torre Negra, *Cugat.cat*. [En línia]. [Consultat el 15.03.2016]. <[http://www.cugat.cat/noticies/societat/112081/l\\_ajuntament-estudia-comprar-la-masia-de-torre-negra](http://www.cugat.cat/noticies/societat/112081/l_ajuntament-estudia-comprar-la-masia-de-torre-negra)>.

de ser anecdòtiques, resulten un factor clau diferenciador entre les sentències dictades tant pel TSJC com el TS al respecte.

Les diferents sentències dictades en el cas de “La Torre Negra”, el TSJC insistí en la manca d’elements naturals suficients per a què l’espai fos classificat com no urbanitzable d’especial protecció i d’instruments de planejament anteriors a la revisió del PGM que contemplessin aquests valors com susceptibles d’ésser protegits; la màxima consideració al respecte a què arriben els Tribunals és la de considerar que, d’acord amb la potestat discrecional en la classificació del sòl no urbanitzable i amb el seguiment d’un model urbanístic sostenible (art. 3 Llei 2/2002), l’Ajuntament tindria competència per classificar-lo com no urbanitzable ordinari, però en cap cas d’especial protecció, doncs senyala el Tribunal, no conté l’espai valors **“excepcionals, indiscutibles i objectivats”**. Tanmateix, en cap d’elles el TSJC o el TS exerceix un control sobre la discrecionalitat administrativa de classificació del sòl no urbanitzable, com en el cas de la Platja de Castell, sinó que es limiten a senyalar els elements reglats de la classificació del sòl no urbanitzable d’especial protecció i delimitar la discrecionalitat de l’Ajuntament a la classificació com no urbanitzable ordinari.

Des d’aquest treball s’entén que l’actuació de l’Ajuntament de Sant Cugat del Vallès consta de coherència, doncs pren en consideració els valors ecològics i naturals de l’espai i la seva funció ecològica dins el municipi, així com de racionalitat, en tant que predomina en la seva decisió l’interès públic de preservació de la massa verda, front el privat de construcció i edificació de nous barris al municipi, i de proporcionalitat, doncs de les actuacions de l’Ajuntament del municipi no es desprèn una no proporcionalitat respecte de la ponderació dels interessos concurrents, doncs es dóna prevalència a l’interès públic de preservar l’entorn, d’importància no únicament natural, sinó també social, vers interessos privats edificatius.

Per tant, no es contempla cap tipus d’actuació arbitrària de l’Administració municipal i autonòmica respecte la classificació del sòl no urbanitzable ordinari; no ocorre però el mateix respecte la seva classificació com no urbanitzable d’especial protecció.

Encara que s’escapa de l’àmbit del present document l’estudi de la legislació sectorial i el planejament territorial sobre el sector de “La Torre Negra”, estableix l’article 32 a) 1º

TRLU que l'especial protecció s'aplicarà sobre sòls no urbanitzables en què es denoti una conveniència d'evitar la transformació, tot protegint-ne l'interès connector, natural, agrari, paisatgístic o forestal, uns valors que considero sí conté l'espai en qüestió. En la més extensa de les sentències d'aquest cas, la STSJC de 28 de gener de 2014, el Tribunal senyala que el més rellevant que s'extreu de l'anàlisi de les proves pericials proposades per l'Administració (Ajuntament i Generalitat) és que “es tracta d'una zona de transició urbana – forestal i que és l'últim espai seminatural obert (...) que pot complir una funció ecològica important en fer de “zona tampó” per la protecció de l'espai natural colindant de Collserola”; només li confereix per tant importància com a “zona protectora” del Parc Natural, mentre que d'aquelles proves se n'extreuen més dades, com que sigui un dels últims paisatges agroforestals que queden de la plana Vallesana, qualificat amb els valors de “rarsa, excepcionalitat i representativitat”, que la seva fauna i flora es trobin en un bon estat de “conservació”, que no estigui urbanitzat, i que, en conjunt, sigui un espai susceptible de ser protegit de qualsevol interferència urbanística.

Un criteri essencial de distinció entre discrecionalitat i arbitrarietat és l'existència o no de fonamentació en la decisió<sup>29</sup>, és a dir, que en l'àmbit de llibertat de presa de decisions, l'Administració les adopti sense justificar-les en l'interès general; ha de fonamentar en arguments vàlids les seves actuacions. En tractar-se la classificació del sòl no urbanitzable especialment protegit d'un acte reglat, el procés de formació de la voluntat de l'Administració per la presa de la decisió en qüestió (de classificació del sòl) manca d'importància (STS, de 17 de desembre (ROJ 1985/661)), adquirint només rellevància la concurrència de valors mereixedors de tal classificació, centrant-se la qüestió en determinar si en els terrenys a què es refereix la controvèrsia concorren els valors (STS, de 25 de març (ROJ 1862/2011)<sup>30</sup>).

Queda palès doncs que en el cas de la Platja de Castell, el TSJC considera que els valors naturals existents sí tenen suficient rellevància com per mereixer tal classificació,

---

<sup>29</sup> Vid. FERNÁNDEZ, T. R., *Arbitrariedad y discrecionalidad*, Civitas, Madrid, 1991.

<sup>30</sup> En aquesta sentència, la part recurrent presentà un recurs de cassació contra la STSJA de 6 de juliol de 2007, en la que, entre d'altres, el Tribunal senyalava que la determinació de la concurrència dels valors naturals de que havien de constar uns terrenys per ser classificats com no urbanitzables d'especial protecció, era potestat discrecional de l'Administració, fet que el TS qualificà “d'interpretació errònia”, per ésser una categorització reglada que només pot ser aplicada quan concorrin els valors mereixedors de tal protecció.

mentre que en el cas de la Torre Negra, no, senyalant que l'especial protecció no es correspon amb les condicions disposades al TRLUC per aquesta classificació del sòl.

Si bé existeixen altres entorns naturals al llarg de Catalunya o de l'Estat espanyol que disposin de valors naturals, ecològics i paisatgístics de major rellevància per la seva singularitat, les característiques de les espècies de flora i fauna que l'habiten, o el seu grau de conservació (entre d'altres), des d'aquí no es considera que hagi aquest fet d'ésser motiu de comparació amb d'altres terrenys, establint així una diferenciació pels valors “excepcionals, indiscutibles i objectivats” i la consegüent classificació del sòl no urbanitzable; es proposa fer un estudi no dels elements de forma general, sinó enfocada a cada cas en concret. I del present cas s'extreu que “La Torre Negra” és un espai que sí disposa d'aquesta excepcionalitat, si bé no potser a nivell general, autonòmic o estatal, sí a nivell municipal, per tenir gran importància ecològicament i paisatgística dins el municipi de Sant Cugat del Vallès, i és per tot que des d'aquí es considera la no correcta interpretació dels Tribunals de la normativa urbanística, a l'hora de senyalar en gairebé cadascuna de les sentències dictades que l'única classificació que podria adquirir aquell sòl, a part de urbanitzable no programat, seria la de no urbanitzable ordinari; podent així l'Administració disposar de la seva discrecionalitat en la modificació del planejament per classificar un sòl de gran importància ecològica pel municipi com a no urbanitzable d'especial protecció, procurant-ne així la màxima preservació possible, sense que comportés una vulneració dels elements reglats de la normativa.

## CONCLUSIONS

La no regressió en la classificació dels sòls i la facultat discrecional de l'Administració per la classificació de sòl no urbanitzable, són dos àmbits d'actuació dels ens públics garantia del desenvolupament urbà sostenible i de la preservació dels espais naturals front la seva urbanització i l'extensió dels nuclis urbans, dos àmbits pels quals la protecció del medi ambient esdevé un interès general i públic la salvaguarda del qual ha de prevaldre sobre els interessos privats i de caire econòmic, com senyala el Tribunal Superior de Justícia de Castella i Lleó en els casos de Las Navas del Marqués i La Montaña Palentina.

En els casos de Platja de Castell i La Torre Negra, l'Administració procura la preservació de terrenys no protegits, amb la diferència de què en Platja de Castell l'espai era anteriorment classificat com no urbanitzable d'especial protecció, i en el de La Torre Negra, com urbanitzable. Així, en el primer dels casos resulta encertada i evident la resposta del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, quan senyala la incoherència, no proporcionalitat i FALTA en la reclassificació del sòl –actuant de forma doncs regressiva. Però en La Torre Negra, aquest mateix òrgan limita les actuacions de l'Administració per la protecció del sòl, per ser el règim d'especial protecció reglat i no discrecional.

Amb l'elaboració d'aquest treball, s'ha pogut constatar l'avanç de la concepció jurisprudencial del desenvolupament urbà sostenible i de la protecció de l'entorn natural i el medi ambient com a part del mateix, a través de l'actuació discrecional de l'Administració. En efecte, els paràmetres que la delimiten suposen una “assegurança” del ciutadà front l'arbitrarietat amb que podria actuar l'Administració, com ha ocorregut en els casos de Las Navas del Marqués i La Montaña Palentina, on queda palesa la intenció administrativa de satisfacció de voluntats privades de caire econòmic que posa de manifest la poca predeterminació de certs governs a la preservació del medi ambient com a bé susceptible de protecció i d'importància social, ecològica i jurídica, essent un dels drets reconeguts en la Constitució espanyola el dret a un medi ambient adequat pel desenvolupament de la persona.



Amb tot, considero convenient reiterar un cop més que l'aplicació d'aquests límits i l'estricta observació i qualificació dels valors ecològics d'un espai natural pot suposar en ocasions actuar de forma contrària al contingut del TRLUC, les manifestacions de la jurisprudència dels Tribunals Superiors de Justícia i del Tribunal Suprem i l'interès públic que els propis ciutadans manifesten –com va ocórrer en Platja de Castell i La Torre Negra-, restant importància i, conseqüentment, protecció, a un espai natural de gran rellevància ecològica i paisatgística municipal i comarcal. Cal no perdre mai de vista el canvi climàtic, la pèrdua de biodiversitat, la racionalització de l'ús dels recursos i a la vegada considerar els vectors ambientals claus de caràcter local abans d'afrontar l'immens repte de planificar<sup>31</sup>, i considero es pot concloure del present treball la manca de consideració dels extrems ambientals locals, dels elements que aporten riquesa ecològica als municipis, adquirint una gran rellevància mediambiental.

L'actual pràctica de l'urbanisme ha de tenir en compte els valors naturals a nivell municipal i autonòmic a fi d'establir-hi un adequat règim de protecció, per mitjà dels principis jurisprudencials que, a la vista dels casos analitzats, de l'actuació administrativa i de les conclusions judicials, caldria recollir en la vigent legislació, prevenint així actuacions administratives arbitràries fonamentades en la satisfacció d'interessos privats socioeconòmics, en detriment dels públics, socials i ambientals, i tot a través de la inclusió de nous límits legals a la discrecionalitat administrativa en el planejament urbanístic, reduint així intents de modificació de la classificació del sòl en base a arguments no fundats i contraris al Principi de no Regressió, com l'al·legació del canvi de les condicions ambientals tan sols presentant enunciant-lo, sense aportar cap tipus de prova, o l'intent de compatibilització d'usos del terreny dirigits a la seva explotació amb la protecció que brinda un Parc Natural.

Seria també desitjable el foment de la participació ciutadana en la consideració de la importància ecològica dels espais naturals dels respectius termes municipals, a fi d'avaluar la concurrència en ells de suficients valors naturals i paisatgístics pel municipi que recomanin la seva classificació com terrenys no urbanitzables d'especial protecció,

---

<sup>31</sup> Vid. MONTLLIÓ, M., De l'urbanisme a l'equilibri global, *Papers: Discursos Emergents per a un nou urbanisme*, Regió Metropolitana de Barcelona, Territori, Estratègies, Planejament, 57, 87 - 96.

partint doncs de la rellevància ambiental d'un sòl respecte de l'entorn en el que es troba, i no en termes generals poc concrets.

Es tracta doncs d'actuacions que bé contravenen l'objectiu de dotar les ciutats de models urbanístics sostenibles del TRLUC i les Lleis 10/1998 i 2/2002, bé intenten complir-lo, amb el suport en uns casos dels Tribunals, i en d'altres amb la consideració de part de les actuacions de l'Administració.

Per mitjà d'aquest treball he pogut observar, tot i les crítiques efectuades a determinades decisions dels Tribunals, concretament del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en el cas de La Torre Negra, i les consideracions ara efectuades respecte de la positivització del Principi de No Regressió i l'augment de la participació ciutadana en la presa de decisions relatives a la classificació del sòl no urbanitzable i la graduació dels seus valors naturals, el continu augment –des de la sentència pionera del 10 de juliol de 2012- de la consideració per part dels Tribunals de principis de Medi Ambient i interessos generals relatius al mateix en l'àmbit del planejament urbanístic, i l'ús dels mateixos com a límits en l'arbitrarietat de l'Administració Pública, procurant la protecció del medi ambient; un progressiu avanç que de ben segur prosseguirà, millorant així la sostenibilitat del desenvolupament urbanístic dels nuclis urbans i dels territoris naturals del país.

## BIBLIOGRAFIA CITADA

ANTÚNEZ I SEGUÍ, F., *Salvem Castell, La veu d'un poble contra l'especulació urbanística*, CCG Edicions, Girona, 2010.

ARTARAZ, M. (2001), *Teoría de las tres dimensiones de desarrollo sostenible*, Ecosistemas, Revista de Ecología y Medio Ambiente, Asociación Española de Ecología Terrestre (AEET), 3, 6.

BARNES, J., *El reparto de competencias en materia de urbanismo. El vicio de incompetencia*, Claves del Gobierno Local, Fundación Democracia y Gobierno Local, a: [http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/838/claves05\\_05\\_barnes.pdf?sequence=1](http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/838/claves05_05_barnes.pdf?sequence=1) [Consultat el 03.12.2015].

CARCELLER FERNÁNDEZ, A., El urbanismo y el medio ambiente en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 233, 133 – 157.

CORRETJA, M., *Estatut d'Autonomia de Catalunya. Aspectes Territorials (2006)*, Territori, Observatori de projectes i debats territorials de Catalunya, a: [http://territori.scot.cat/cat/notices/2009/10/estatut\\_d\\_autonomia\\_de\\_catalunya\\_aspectes\\_territorials\\_2006\\_977.php](http://territori.scot.cat/cat/notices/2009/10/estatut_d_autonomia_de_catalunya_aspectes_territorials_2006_977.php) [Consultat el 01.12.2015].

DESDENTADO DAROCA, E., *Discrecionalidad Administrativa y Planeamiento Urbanístico, Construcción Teórica y Análisis Jurisprudencial*, Aranzadi, Navarra, 1999.

DIPUTACIÓ DE BARCELONA, xarxa de municipis, *Dret urbanístic, Manual de consulta*, 2009, Barcelona, p. 24, a: [http://www.diba.cat/c/document\\_library/get\\_file?uuid=071c6cbe-8048-486c-8ce5-bbe4dd4b593c&groupId=477806](http://www.diba.cat/c/document_library/get_file?uuid=071c6cbe-8048-486c-8ce5-bbe4dd4b593c&groupId=477806), [Consultat el 15 de febrer de 2016].

FERNÁNDEZ, T. R., *Arbitrariedad y discrecionalidad*, Civitas, Madrid, 1991.

FONT MONCLÚS, J. A., *Urbanisme pràctic, Comentaris i Formularis*, Bayer Hnos. S.A., Barcelona, 2008.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E./ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1997.

GONZÁLEZ, A., “L’Ajuntament estudia comprar la masia de Torre Negra”, *Cugat.cat*, a: [http://www.cugat.cat/noticies/societat/112081/l\\_ajuntament-estudia-comprar-la-masia-de-torre-negra](http://www.cugat.cat/noticies/societat/112081/l_ajuntament-estudia-comprar-la-masia-de-torre-negra) [Consultat el 10.03.2016].

GONZÁLEZ ORDOVÁS, M.J., *El derecho a la vivienda. Reflexiones en un contexto socioeconómico complejo*, Universidad de Zaragoza, Dykinson, Madrid, 2013.

JARIA I MANZANO, J., *El sistema constitucional de protecció del medi ambient*, Col·lecció Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 2005.

JORDANO FRAGA, J., *Urbanismo y Edificación, La Reclasificación del Suelo No Urbanizable*, Aranzadi Thompson Reuters, Navarra, 2009.

LORA – TAMAYO VALLVÉ, M., *Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, hacia el desarrollo urbano sostenible*, Dykinson, Madrid, 2006. P. 16.

MARTÍ, C./ PINTÓ, J., *El paisatge litoral del paratge de Castell*, Territori, Revista de Girona, núm. 210, Gener – Febrer 2002, a: <http://www.raco.cat/index.php/revistagirona/article/viewFile/94013/140984> [Consultat el 05.01.2016].

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, M., *Medioambiente y uso del suelo protegido, Régimen Jurídico Civil, Penal y Administrativo*, Iustel, Madrid, 2010.

MONTLLIÓ, M., “De l’urbanisme a l’equilibri global”, *Papers: Discursos Emergents per a un nou urbanisme*, Regió Metropolitana de Barcelona, Territori, Estratègies, Planejament, 57, 87 - 96.

*Necesidad de la no regresión en el marco del derecho y la política ambientales* (WCC-2012-Res-128-SP), IUCN (International Union for Conservation of Nature).

PARDO ÁLVAREZ, M., *La potestad del planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*, Junta de Castilla y León, Marcial Pons, Barcelona, 2005.

PEÑA CHACÓN, M., *El Principio de No Regresión Ambiental en el Derecho comparado Latinomaericano*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Maestría de Derecho Ambiental, Universidad de Costa Rica, San José, 2013, a: [https://cmsdata.iucn.org/downloads/principio\\_no\\_regresion8.pdf](https://cmsdata.iucn.org/downloads/principio_no_regresion8.pdf) [Consultat el 27.02.2016].

QUINTANA LÓPEZ, T., *La actual distribución de competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*, Revistes de Dret, Gencat, a: [http://www10.gencat.net/eapc\\_revistadret/revistes/revista.2007-03-15.6092803363/La\\_distribucio\\_actual\\_de\\_competencies\\_en\\_materia\\_d\\_ordenacio\\_del\\_territori\\_\\_urbanisme\\_i\\_habitatge/es/at\\_download/adjunt](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/revistes/revista.2007-03-15.6092803363/La_distribucio_actual_de_competencies_en_materia_d_ordenacio_del_territori__urbanisme_i_habitatge/es/at_download/adjunt) [Consultat el 01.12.2015].

SAGOT RDRÍGUEZ, A., *El Principio de no regresión en materia ambiental: Análisis de dos casos de directrices transgresoras*, Actualidad Jurídica Ambiental, 4 de març de 2013, a: [http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2013/03/2013\\_03\\_Sagot\\_Principio-no-regresion.pdf](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2013/03/2013_03_Sagot_Principio-no-regresion.pdf) [Consultat 12.01.2016].

SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo, Parte General*, Tecnos, Madrid, 2013, p. 84.

VELASCO RICO, C. A., *Delimitación de competencias en el estado Autonómico y puntos de conexión*. Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, Departament de Governació i Relacions Intsitucionals, Barcelona, 2012, a: [http://www.upf.edu/obsei/\\_pdf/12467\\_IEA80\\_Delimitacio\\_PDF.pdf](http://www.upf.edu/obsei/_pdf/12467_IEA80_Delimitacio_PDF.pdf) [Consultat el 01.12.2015].

XALABARDER AULET, M., *Guía básica de la práctica del urbanismo*, Icaria, Barcelona, 2007, p. 43.